الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الإخوة منتوري- قسنطينة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

الرقم التسلسلي:..........

مذكـــــــرة

مقـــــدمة لنـــــيل شـــهادة المـــــاجستير في القـــانـــون العـــــام.

فـــــرع: المؤسســــــات السيــاسيـــة والإداريـــــة في الجـــــزائر.

المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة لـــــــلديمقراطية: المبدأ والتطبيق.

تحت إشراف :

الأستاذ الدكتور: عليوش قربوع كمال

إعداد الطالبة:

بوشامي نجلاء

أعضـــــاء لجنـــة المنـــاقشـــــة:

الأستاذة الدكتورة موسى زهيـــة: جامعة الإخوة منتوري – قسنطينة ....رئيسة.

الأستاذ الدكتور عليوش قربوع كمال: جامعة باجي مختار – عنـــابة...........مشرفا ومقررا.

الأستاذ الدكتور حميدي حميد: جامعة باجي مختـــار – عنـــابة................ عضوا.

الدكتور زغـــداوي محـــمد: جامعـــة الإخـــوة منتوري – قسنطينة ....عضوا.

السنة الجامعية: 2006-2007

بسم الله الرحمان الرحيم

(....رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ)

الآية ١٩ من سورة النمل.

إهداء

إلى من أنارا دربي وشجعا مطلبي.......والديّ الكريمين.

إلى من كانوا خير عون لي إخوتي : عقبة، فايزة، خليل وأمينة.

إلى من لا أنكر فضله وسأسعى لمجده...... وطني الجزائر.

نجـــــــلاء

شكر و عرفان

أتوجه بخالص امتناني للأستاذ قربوع عليوش كمال على متابعته لكل خطوات هذا البحث بجديّة و صبر دون بخل بالنصيحة والمعلومة.

كما أتقدم بخالص عرفاني للأستاذة موسى زهية، أولا، لقبولها ترؤس لجنة المناقشة، وثانيا، لما أفادتني به طيلة فترة الدراسة لاسيما التشجيع الذي لطالما تلقيته منها.

كما أتوجه بجزيل الشكر للأستاذ الدكتور حميدي عبد الحميد و الدكتور زغداوي محمد لتفضلهما، رغم مشاغلهما، بقبول المساهمة في مناقشة هذه المذكرة.

كما لا أنسى في هذا المقام تقديم خالص امتناني و شكري لكل من أمدني بيد المساعدة والعون لإنجاز هذا العمل :

*موظفي المكتبة بكل من جامعة عنابة، جامعة قسنطينة، جامعة سطيف و المدرسة الوطنية للإدارة،

*موظفي ولاية وبلدية عنابة وولاية سوق أهراس،

*صديقاتي، زميلاتي وزملائي، فلهم مني كل العرفان.

المقــــــدمــــــة

سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية، أساسها مشاركة الشعب في عملية التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية. فأدركت أن المجالس المنتخبة هي الأداة المناسبة لتحقيق هذه الأهداف.

ظهر هذا التوجه جليا من خلال النصوص الأساسية في الدولة[1]، حيث نصت المادة 2/14[2] من دستور1996 [3]"**المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية ".**

إذن، يتّضح بأنّ المؤسس الدستوري تبنى الديمقراطية التمثيلية (النيابة)؛ التي يقوم فيها الشعب باختيار ممثلين عنه بواسطة الانتخاب، ينوبون عنه في اتخاذ القرار باسمه ولصالحه. وهي أكثر الأنظمة استعمالا في العالم.

1- نصت المادة 3/10 من دستور 1963 بأنّ " ممارسة السلطة من طرف الشعب الذي تتركب طليعته من فلاحين وعمال ومثقفين ثوريين " وأكّدت المادة 27 بأنّ " السيادة الوطنية للشعب الّذي مارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني " أنظر ، ج ر ج ج، عدد 64 .

- طالب ميثاق الجزائر 1964 " بالشروع حالا بالانتخابات البلدية " . وفي نفس السياق تلاه بيان 19 جوان 1965 الذي أعلن عن " عزم مجلس الثورة عن تحقيق الشروط اللازمة لإقامة دولة ديمقراطية " . أنظر ، مسعود شيهوب : " اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ والتطبيق " ، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، 1983، ص14.

- جاء في الميثاق الوطني سنة 1976 بأن "المجالس الشعبية أجهزة رئيسية لسلطة الدولة، تتجسد فيها إرادة الشعب، وهذه المجالس المؤسسة أولا على مستوى البلدية، ثم على مستوى الولاية وأخيرا على المستوى الوطني،..."، أنظر، ج ر ج ج عدد61، ص911.

وهو ما أكدته كذلك المواد 31،07و 34 من دستور 1976 ، المؤرخ في 1976/11/23، ج ر ج ج، عدد 94.

2- المادة نفسها وردت في دستور 1989 ، المؤرخ في 1989/02/23، ج ر ج ج، عدد 09.

3- المؤرخ في 1996/11/28، ج ر ج ج، عدد 76.

تتجسد هذه الصورة من الديمقراطية [1]، في المجلس الشعبي الوطني على المستوى الوطني وتنتقل بنفس الجوهر التمثيلي إلى المستوى المحلي عن طريق المجالس الشعبية الولائية والبلدية.

حسب المادة 16 من دستور 1996 " **يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية** ".

فبالإضافة إلى دورها التقليدي- في تكريس سياسة اللامركزية- للمجالس المحلية المنتخبة دور آخر سياسي.

اكتسبت المجالس المحلية المنتخبة هذا الدور السياسي - بالرغم من كونها هيئات إدارية - من طبيعة إنشائها المعتمدة على الانتخاب.

لم يكن انتخاب الأجهزة المحلية اختيارا حديثا في نصوص الدولة الجزائرية المستقلة، بل كان ملازما للتصور الأولي لبناء الدولة من خلال ميثاق طرابلس [2] وتأكّد بعدها في دستور 1963 ولكن أول تجسيد له تضمنه قانون البلدية [3] .

ويرجع السبب في هذا الاختيار، لما يحققه الانتخاب من استقلالية للهيئات المحلية، وهو جوهر اللامركزية الإدارية، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، إنّ الانتخاب يسمح للشعب بممارسة سيادته التي لطالما تطلّع إليها في عهد الاستعمار، والمشاركة في اتخاذ القرار من خلال ممثليه الذين اختارهم.

كما تأكّدت أهمية المجالس المحلية المنتخبة، من خلال المادة 2/101 من دستور 1996 التي اشترطت تشكيل نسبة 3/2 من أعضاء مجلس الأمة (الغرفة الثانية في البرلمان) من بين ومن طرف أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

1- للديمقراطية ثلاث صور ، الأولى، وهي أول صور الديمقراطية كانت سائدة في مدن أثينا القديمة ومضمونها اشتراك الشعب في السلطة بطريق مباشر ، أما الثانية فهي الديمقراطية شبه المباشرة والتي تتم باستعمال وسائل وسط بين الأسلوب المباشر وغير المباشر ، كالاستفتاء الشعبي، الاعتراض الشعبي، حق الشعب في حل البرلمان ...إلخ .

آخر الصور هي الديمقراطية التمثيلية. لمزيد من التفصيل أنظر، عبد الحميد إسماعيل الأنصاري :" الشورى وأثرها في الديمقراطية (دراسة مقارنة) " ، منشورات المكتبة العصرية، بيروت ، ط2 ، دون تاريخ نشر ، ص ص 354-357 .

2- أنظر، مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 14 .

3- أنظر ، المادة 2 من الأمر 67-24، المؤرخ في 1967/01/18، ج ر ج ج، عدد06 .

إنّ المجالس المحلية المنتخبة- وبالدرجة الأولى- المجالس الشعبية البلدية تشكل الأداة المناسبة لتحقيق الديمقراطية المحلية ومن خلالها الديمقراطية الوطنية، لأنّ البلدية هي أقرب إدارة للمواطن ويحتل أعضاء المجلس البلدي الصف الأول في العلاقة دولة – مجتمع. كما تعدّ المجالس البلدية أفضل مدرسة لترسيخ مبادئ الديمقراطية وتطبيقها بفعل الاحتكاك الدائم والتواجد اليومي مع المواطنين.

على هذا ألأساس، أناطت المادة الأولى من قانون البلدية السابق الأمر 67-24 بالمجلس الشعبي البلدي مهمة تحقيق التنمية الاقتصادية ،الاجتماعية والثقافية لتكريس الديمقراطية الاشتراكية في المستوى المحلي، مقتديا في ذلك بالتجربة اليوغسلافية [1]، بحكم وحدة المصدر الإيديولوجي (الاتجاه الاشتراكي) واعتماد نظام الحزب الواحد.

غير أنّ الممارسة – لأكّثر من عشريتين – أسّفرت عن فشل المجالس الشعبية البلدية في إدماج القواعد الشّعبية وإشراكها في تسيير شؤونها المحلية [2] .

لقد أدى تدخل الحزب في اختيار المترشحين إلى إفراغ الانتخاب من محتواه وتشويه مصداقية التمثيل في المجلس المنتخب.

كما كان نقص الوسائل، خاصة المالية منها وعدم كفاءة المنتخبين، إضافة إلى الرقابة الخانقة المفروضة عليهم، الأسباب الأساسية لعدم ممارسة المنتخبين لصلاحياتهم فعلا.

أقام النظام السياسي علاقة متناقضة مع البلدية، فمن جهة، يعترف بالبلدية كوحدة مستقلة، ومن جهة أخرى، يوظّفها كأداة بيروقراطية في يد السلطة لربط القواعد الشعبية، وإدماج المجتمع في رؤية واحدة هي خيار السلطة.

1- لم يتأثر المشرع الجزائري بالنموذج اليوغسلافي فقط. بل تأثر أيضا بالنموذج الفرنسي ، ويظهر تأثره بالنموذج الأول في المبادئ ، أما تأثره بالنموذج الثاني فيبدو بشكل واضح في الإطار التنظيمي للبلدية .

2- Cf. Benchikh-Lehocine(F) : « La décentralisation territoriale en Algérie (le décalage entre les principes et le droit) » Mémoire de Magister , Université de Constantine , Institut des sciences juridiques et administratives 1982, pp56-72.

إنّ النظام الاشتراكي عجز عن بناء ديمقراطية وطنية فكيف له أن يحققها على المستوى المحلي ؟

بناءا على ذلك، حاول المشرع أن يجري عـــدّة إصلاحات[1]. لكنها كانت دون جدوى، فتأكّدت حينها حتمية الإصلاح الجذري وضرورة التحول من الإيديولوجية الاشتراكية إلى الإيديولوجية الليبرالية، ومن نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية الّذي جسده دستور1989 وأكده دستور 1996.

ولما كانت القطيعة السياسية مع الإيديولوجية الأحادية تستوجب القطيعة مع المبادئ القانونية القائمة في ظلّها وتغييرها بما يلائم المنعطف السياسي الجديد ، ألغيّ الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي وحل محله قانون البلدية الحالي القانون رقم 08/90 [2] الّذي يؤكّد مبادئ دستور1989 ويكرّس الاختيار الديمقراطي على المستوى المحلي. ذلك أنّ الديمقراطية المحلية أصبحت رهان يفرضه التطور المستمر للمجتمع في كل نواحيـــه السيـــــاسية، الاقتصـــادية، الاجتماعية والثقافية.

إنّ عملية التنمية لم تعد قاصرة على الدولة وحدها بل تقع على عاتق المواطنين. ولا يمكن بلوغ تنمية وطنية شاملة دون تحقيق تنمية محلية فعّالة ركيزتها المواطن كشريك لا كمجرد مشاهد .

لم يعد المواطن اليوم يقنع بالمشاركة السياسية في الحكم من خلال انتخاب أعضاء البرلمان أو رئيس الجمهورية. بل يطمح إلى مشاركة مستمرة لتسيير شؤونه وخاصة المحلية منها،

1- لقد تم تعديل قانون البلدية الأمر 67-24 سنة 1981 بموجب القانون رقم 09/81، المؤرخ في 1981/07/04، ج ر ج ج، عدد 27، كما صدر في هذا السياق المرسوم رقم 131/88، المؤرخ في 1988/07/04 ، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطنين ، ج ر ج ج، عدد 27 .

2-المؤرخ في 1990/04/07، ج ر ج ج، عدد15، المتمم بالأمر رقم 03/05، المؤرخ في 2005/07/18، ج ر ج ج، عدد50.

لأنّها تشكّل أحد انشغالاته اليومية. وحتى المؤسسات المالية العالمية ودول الإتحاد الأوربي تطرح إطار أخر للتعاون مع دول البحر الأبيض المتوسط وهو " التعاون اللامركزي"[1]، من خلال المجموعات المحلية لكونها الوسيلة الأكثر عملية لتحقيق احتياجات وتطلعات سكان الدول النامية.

بناءا على ذلك، أكّد المشرع من خلال المادة 84 من قانون البلدية 08/90 دور المجلس الشعبي البلدي في تكريس الديمقراطية المحلية محتفظا بنفس صياغة المادة 16 [2]من دستور 1989 " **يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية** ". كما جعل إنشاء المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون انتخابات جديد [3] يضمن التعددية الحزبية وخفف الرقابة المفروضة عليه ليمنحه مزيدا من الاستقلالية تتماشى مع دوره في تجسيد الديمقراطية الليبرالية.

من هنا تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع باعتباره أحد أهم مواضيع الإدارة المحلية، لاسيما وأنّ هذه الأخيرة تكتسي أهمية متزايدة لعلاقتها بالتحولات السياسية التي تشهدها الجزائر. وموضوع الديمقراطية المحلية بالتحديد أصبح حديث الساعة، سواء على الصعيد الخارجي أو الداخلي.

1- Cf. Laggoune(W) :"La réforme administrative : une approche par la décentralisation" ,in Revue IDARA,Ecole Nationale D’administration,VOL 12 ,N° 1,2002,P127.

2- حافظ دستور 1996 على نفس المادة من حيث صياغتها وتسلسلها في مواد الدستور .

3- القانون رقم 89-13 المؤرخ في 1989/8/7، ج ر ج ج ، عدد 32 ، المعدل والمتمم بالقانون 06/90 المؤرخ في 3/27 /1990 ، ج ر ج ج ، عدد 13 والقانون 06/91 المؤرخ في 1991/4/2 ، ج ر ج ج ، عدد 14 والقانون 17/91 ، المؤرخ في 1991/10/15 ، ج ر ج ج ، عدد 48 ، والأمر 95-21 ، المؤرخ في 1995/7/19، ج ر ج ج ، عدد 39 و المرسوم التنفيدي 272/95 والمرسوم التنفيذي 273/95 ، المؤرخ في 1995/7/19 ، ج ر ج ج عدد 52 والأمر 26/96 المؤرخ في 1996/10/30 ، ج ر ج ج ، عدد 43.ألغي بمقتضى الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المؤرخ في 1997/03/06 ، ج ر ج ج ، عدد 12 ، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 01/04 المؤرخ في 2004/02/07 ج ر ج ج ، عدد09.

إنّ دول العالم المتقدم تبحث اليوم عن كيفية تحسين وتطوير الممارسة الديمقراطية في المستوى المحلي. أما دول العالم الثالث فترى في الديمقراطية المحلية الحل المناسب للأزمات التي تعيشها على الصعيد السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، وتسعى لتطبيقها.

لهذا، فإنّ دراسة هذا الموضوع لها أهمية بالغة من الناحية النظرية والعملية:

نظريا، يقدم هذا البحث دراسة نقدية للأطر القانونية ومدى انسجامها ومواكبالها للتحولات السياسية ، الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة في الجزائر وحتمية التغيرات الديمقراطية في مجال التنظيم الإداري. بهذا قد تساهم هذه الدراسة في إثراء الأبحاث التي تتناول المجموعات المحلية، فتكون تكملة لما قيل وانطلاقة لما يمكن إضافته مستقبلا، خاصة وأنّ الدراسات المهتمة بالمجموعات المحلية غالبا ما تنصب على جانبها الإداري.

عمليا ، إنّ هذه الدراسة قد تكون مرجعية لكل باحث علمي متخصّص في هذا الميدان كما أنّها تقدم للقارئ – بغض النظر عن تخصّصه – إجابة لعدة استفسارات قد تراوده بحكم أنّه مواطن يتعامل مع الإدارة بشكل عملي يوميا. وهي محاولة لتوعية الرأي العام ونشر ثقافة المواطنة .

وفي الأخير قد يستعين بها أعضاء المجالس المنتخبة لتحسين أدائهم لوظيفتهم التمثيلية .

ما تجدر الإشارة إليه أنّ الديمقراطية المحلية لا تتجسد فقط من خلال المجلس المنتخب، بل هناك وسائل أخرى تمكّن المواطنين من المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية، منها المباشرة و شبه المباشرة. إلاّ أنّ أكثرها شيوعا هي غير المباشرة أي الديمقراطية التمثيلية من خلال المجالس المنتخبة.

ورغم ما تعرضت إليه الديمقراطية التمثيلية من أزمة حول مدى تحقيقها للمثال الديمقراطي [1] .

1-ظهرت بوادر هذه الأزمة في أواخر الستينات وبداية السبعينات ولمزيد من المعلومات أنظر

Cf.Bernard (P): "Le grand tournant des communes de France ", ARMAND COLIN, Paris, 1969, p 224.

انتهت في بداية التسعينات بحركات إصلاحية [1] في دول مختلفة لإرساء وسائل الديمقراطية شبه المباشرة، التي أصطلح على تسميتها " La démocratie participative " [2] ، بهدف تعديل نقائص الديمقراطية النيابية (التمثيلية). غير أنّ هذا لم يؤثّر على الطابع التمثيلي الّذي يشكّل ركيزة الديمقراطية المحلية وما المشاركة المباشرة إلا وسيلة لتقويمها .

على هذا الأساس، فإنّ البحث عن مدى تحقق الديمقراطية في المستوى المحلي في الجزائر يتطلب دراسة جهاز المجلس الشعبي البلدي.

يفترض في المجلس الشعبي البلدي حتى يكون أداة لتجسيد الديمقراطية في المستوى المحلي:

أولا: أنّ يكون ممثلا حقيقيا للمواطنين.

ثانيا: أنّ يعمل وفق المبادئ الديمقراطية.

ثالثا: أنّ يملك صلاحيات فعلية لاتخاذ القرار.

وهو ما سيتم التحقق منه على ضوء التساؤل الآتي:

هل الإطار الذي وضعه قانون البلدية 08/90 للمجلس الشعبي البلدي من ناحية التنظيم والتسيير، يجعل منه أداة فعّالة لتحقيق الديمقراطية المحلية ومكانا للمشاركة الفعليّة للمواطنين كما تصورته النصوص الأساسية في الدولة ؟

1- تم الاعتراف صراحة بحق المواطنين في الإعلام والاستفتاء المحلي في فرنسا من خلال قانون 6 فيفري 1992 ، أما إيطاليا فقد أدخلت وسائل المشاركة سنة 1990 من خلال القانون رقم 142 ، وألمانيا سنة 1993 ، أنظر على التوالي

Cf. Marcou(G) :"La démocratie locale en France : Aspects juridiques", in démocratie locale, représentation, participation et espace public,C.R.A.P.S-C.U.R.A.P.P,Presses Universitaires de France,1999,pp 21-42. Sabbioni (p) :"La démocratie locale en Italie ", in démocratie locale , représentation,participation….., op. cit, pp 117-135. Wollmann(H) :"Le système locale en Allemagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ..",in démocratie locale , représentation, participation…, op.cit, pp 103-113.

2- لا مقابل لهذا المصطلح في اللغة العربية وهو حديث في فقه القانون الفرنسي ويقصد به مجموعة من الوسائل التي نذكر منها :(الاعتراض الشعبي ، الاستفتاء الشعبي ، الاستشارة في ميدان التهيئة العمرانية ، لجان الحي ، المشاركة في لجان المجالس المحلية .) تهدف لتقويم الديمقراطية التمثيلية بجعل العلاقة بين المنتخبين والمواطنين مستمرة لا تنتهي بالانتخاب ومن الملاحظ أنها تمارس جميعها في إطار ومن خلال المجلس المنتخب. يمكن مقابلة هذا المصطلح في اللغة العربية بلفظ " شبه المباشرة " أو " المشاركة المباشرة ".

لهذا ستنصب الدراسة على جانب نظري، يستشف من خلال القواعد والمبادئ التي أخذ بها المشرع، وجانب تطبيقي يظهر من خلال الممارسة الفعّلية والتطبيق الواقعي للقواعد القانونية وما أسّفرت عنه من نقائص. مستندين في ذلك إلى مرجعية فقهية تدعّم بالإمكان بحالات تطبيقية.

غير أنّه، وبسبب التداخل والارتباط بين الجانب النظري والتطبيقي، فإنّ التمييز بينهما لن يظهر في المحاور الأساسية للخطة الموضوعة، بل يمكن لمسه في الجزئيات. فيخصص له أحيانا مطلبا وأخرى فرعا أو فقرة حسبما تفرضه خطة البحث والمنهجية المتبعة.

وقد حرصنا في هذه الدراسة على اقتران المنهج الوصفي بالمنهج التحليلي، فالأول يهدف إلى بيان الأسس النظرية والمبادئ التي أخذ بها المشرع في قانون البلدية 08/90.
أما المنهج الثاني فيعتمد تحليل النصوص القانونية على ضوء الممارسة العملية مع الاستعانة ببعض الأمثلة التطبيقية. كما تتخلل هذه الدراسة مقارنة مع الأنظمة الأجنبية لتحديد اتجاه المشرع الجزائري، وعليه فقد قسمت إلى فصلين:

يعالج الأول : الأسس الديمقراطية في تنظيم المجلس الشعبي البلدي.

ويتناول الثاني : المبادئ الديمقراطية في تسيير المجلس الشعبي البلدي.

الخطة:

مقدمة

الفصل الأول : الأسس الديمقراطية في تنظيم المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الأول: إنشاء المجلس الشعبي البلدي .

المطلب الأول : الانتخاب: وسيلة ديمقراطية لإنشاء المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: منح حق الانتخاب .

ا-: الشروط الواجب توافرها في الناخب .

ب- : الشروط الواجب توافرها في المنتخب .

الفرع الثاني: ممارسة حق الانتخاب .

ا-:الأعمال التحضيرية للاقتراع.

ب- : سير عملية الاقتراع .

المطلب الثاني : الانتخاب : تمثيل غير صادق لمواطني البلدية.

الفرع الأول : ضمانات غير كافية لنزاهة الانتخاب .

الفرع الثاني : تأثير ظاهرة الامتناع عن التصويت على تمثيل المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الثالث : تأثير نظام التمثيل النسبي على تمثيل المجلس الشعبي البلدي واستقراره.

ا-لا يمثل نظام التمثيل النسبي كل الاتجاهات السياسية في المجلس الشعبي البلدي.

ب- نظام القوائم المغلقة: استحواذ على حرية الناخب في اختيار ممثليه .

ج- تأثير نظام التمثيل النسبي على استقرار المجلس الشعبي البلدي .

المبحث الثاني : تكوين المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول : المنتخبون .

الفرع ألأول : عدد المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي.

ا-: مدى ملائمة حجم المجلس الشعبي البلدي لممارسة الديمقراطية.

ب-: العلاقة بين حجم البلدية وممارسة الديمقراطية .

الفرع الثاني : مدة العهدة الانتخابية .

ا-:مدى ملائمة العهدة الانتخابية لممارسة الديمقراطية.

ب- : تجديد العضوية في المجلس الشعبي البلدي والجمع بين أكثر من عضوية .

الفرع الثالث : القضايا المرتبطة بالعضوية في المجلس الشعبي البلدي .

أ- : العلاقة بين المنتخب والناخب .

ب-: النظام الأساسي للمنتخب البلدي.

المطلب الثاني : اللجان: أداة لمشاركة المواطنين المباشرة في أعمال المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الأول : تنظيم لجان المجلس الشعبي البلدي .

ا-: تبني قاعدة التمثيل النسبي لإنشاء اللجان.

ب-:إمكانية مشاركة غير المنتخبين في تكوين اللجان .

الفرع الثاني: عمل وصلاحيات لجان المجلس الشعبي البلدي.

ا-: عمل لجان المجلس الشعبي البلدي.

ب-: صلاحيات لجان المجلس الشعبي البلدي .

الفصل الثاني : المبادئ الديمقراطية في تسيير المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الأول : سير عمل المجلس الشعبي البلدي

المطلب الأول:ممارسة الديمقراطية داخل المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الأول : التوازن بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي .

ا- : وسائل تأثير الجهاز التنفيذي على الجهاز التداولي.

أولا: الاستدعاء إلى جلسة المجلس الشعبي البلدي .

ثانيا: ضبط جدول الأعمال .

ثالثا : إدارة جلسات المجلس الشعبي البلدي.

رابعا : المبادرة باقتراح ميزانية البلدية وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي .

ب- : وسائل تأثير الجهاز التداولي على الجهاز التنفيذي .

أولا: سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي .

ثانيا: التصويت على ميزانية البلدية .

ثالثا: ممارسة الرقابة في مدلولها الشعبي.

الفرع الثاني : التسيير الجماعي للمجلس الشعبي البلدي.

ا- : اشتراط نصاب قانوني محدد لاعتبار جلسة المجلس الشعبي البلدي صحيحة.

ب- : اشتراط التصويت بالأغلبية لاعتبار مداولة المجلس الشعبي البلدي صحيحة .

المطلب الثاني : مشاركة المواطنين في سير عمل المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الأول : علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي .

ا- : ضمانات علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي.

ب- : القيود الواردة على علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي .

أولا :حق المجلس الشعبي البلدي في عقد جلسة مغلقة .

ثانيا: صلاحيات رئيس الجلسة في إدارة وتنظيم الجلسة.

الفرع الثاني : عمومية قرارات البلدية .

ا- : حق المواطنين في الإطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية .

أولا: الإطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: الإطلاع على القرارات البلدية .

ب- : الاستشارة العمومية .

أولا: المشاركة الواسعة للمواطنين في إجراء التحقيق العمومي.

ثانيا: القيود الواردة على إجراء التحقيق العمومي .

المبحث الثاني : صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول : تحديد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الأول : معيار وأسلوب توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي البلدي.

ا- : معيار توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي البلدي.

ب- : أسلوب توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني : مضمون صلاحيات المجلس الشعبي البلدي .

ا- : الصلاحيات المتعلقة بالإدارة والتسيير .

أولا: الوظائف المالية .

ثانيا: وظائف الإدارة العامة.

قائمة المختصرات.

ا- باللّغة العربية:

-**ج.ر.ج.ج:** الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

-**د.م.ج:** ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

-**و.ب.ا.ع.ع:** وحدة البحث إفريقيا العالم العربي، قسنطينة.

ب- باللّغة الفرنسية:

-C.N.R.S : Centre National de la Recherche Scientifique, France.

-C.R.A.P.S : Centre de Recherches Administratives, Politiques et Sociales, France.

-C.U.R.A.P.P : Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, France.

-L.E.R.M.M : Laboratoire d'études et de Recherches Magreb-Méditerranée, Constantine.

-L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

-O.P.U : Office de Publication Universitaire, Algérie.

-R.D.P : Revue de Droit Public.France.

-**S.D :** Sans Date.

-U.R.A.M.A : Unité de Recherche Afrique Monde Arabe, Constantine.

الأسس الديمقراطية في تنظيم المجلس الشعبي البلدي.

يعدّ المجلس الشعبي البلدي مؤسسة إدارية بفضل الصلاحيات المخولة له قانونا، والتي تدخل جميعها في إطار الوظيفة الإدارية. كما تفرضه نظريّة اللامركزية الإدارية.

إضافة لذلك، هو جهاز ذو طابع تمثيلي؛ لأنّه يعمل على نقل مفهوم الديمقراطية التمثيلية -المكرّس وطنيا في المجلس الشعبي الوطني - على المستوى المحلي. وهذا من خلال إنشائه وتكوينه.

يعتمد إنشاء المجلس الشعبي البلدي كلية على انتخاب جميع أعضائه (**المبحث الأول**).

يقوم تكوينه – من المنتخبين واللّجان – على مراعاة القواعد الديمقراطية، كالتناسب بين عدد المنتخبين وعدد السكان، دورية العهدة الانتخابية وتمثيل كافة الاتجاهات السياسية في اللّجان (**المبحث الثاني**) .

المبحث الأول: إنشاء المجلس الشعبي البلدي.

يعدّ الانتخاب همزة الوصل التي تربط الديمقراطية باللامركزية الإدارية، ففضلا عن كونه أهم ركن[1] في نظرية اللامركزية الإدارية؛ لأنّه شرط أساسي لتحقيق استقلال المجالس المحلية، هو أساس الديمقراطية المحلية. إذ ينتج عنه مجلس منتخب يعبّر عن إرادة مواطني البلدية ومكانا لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

غير أنّ تبني المشرع الجزائري للانتخاب كوسيلة لإنشاء المجلس الشعبي البلدي (**المطلب الأول**) لا يكفي للقول بديمقراطية هذا المجلس وتمثيله الصادق لسكان البلدية، بل يجب أن تحاط العملية الانتخابية بضمانات تكفل صحتها و سلامتها (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: الانتخاب: وسيلة ديمقراطية لإنشاء المجلس الشعبي البلدي.

لقد اكتفى قانون البلدية 08/90 من خلال المادة الثالثة منه – بالنص على أنّ المجلس الشعبي البلدي هو مجلس منتخب. دون أن يتطرق لشروط الانتخاب وإجراءات العملية الانتخابية أي النظام الانتخابي .

من المهم دراسة النظام الانتخابي المتبع في الجزائر لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية ،لأنّ هذا الأخير يؤثر مباشرة على تركيبة المجلس المنتخب، العلاقة بين الناخب والمنتخب والقيمة الديمقراطية للمجلس.

---

[1] - هناك اختلاف فقهي بين مؤيد ومعارض لاعتبار الانتخاب كركن لصحة نظام اللامركزية الإدارية ، أنظر في ذلـــك ، مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص ص 5-18 و ظريف بطرس :" مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق " المكتبة الأنجلو مصرية ، الطبعة الأولى ، 1971 ، ص ص 125 –127 .

لقد عرف النظام الانتخابي في الجزائر تطورا عبر عدّة مراحل. حيث كان في مرحلة صدور قانون البلدية 1967 مشتتا عبر عدّة نصوص قانونية [1]، ثم وحِّد في المرحلة الثانية بموجب القانون 08/80 المتضمن لقانون الانتخابات [2]. وكل هذا في ظل نظام الحزب الواحد [3].

أما المرحلة الثالثة ، فقد جاءت مغايرة تماما لسابقاتها، لأنّها كانت في ظلّ تحول جذري من النهج الاشتراكي إلى النهج الليبرالي الذي أرسى الديمقراطية التعددية، فتبنى المشرع الجزائري قانون انتخابات يساير هذا التحول الديمقراطي .

صدر قانون 13/89 [4] متضمنا الأسس التي تفرضها التعددية السياسية ،و تمت بموجبه أول انتخابات تعددية عرفتها الجزائر ،وهي الانتخابات المحلية في جوان 1990 .

غير أنّ هذه المجالس لم تعمر طويلا، حيث حلت بصفة شبه كلية بموجب المرسوم التنفيذي 142/92[5] ، و بسبب الأزمة السياسية التي عاشتها الجزائر- ودخلت على إثرها في المرحلة الانتقالية- عوضت هذه المجالس بصفة انتقالية بنظام المندوبيات التنفيذية[6] على مستوى البلديات والولايات.

---

[1] - أنظر، المواد من 33 إلى 78من الأمر24/67، المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق.
المواد من 7 إلى 25 من الأمر 38/69، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق .
المواد من 19 إلى 27 من الأمر 74/71 ،المتعلق بالتسيير الاشتراكي، المؤرخ في 71/11/16 ،ج ر ج ج،عدد 101 .

[2] - المؤرخ في 1980/10/25 ، ج ر ج ج ، عدد 44 .

[3] -لقد اتسمت مرحلة الحزب الواحد باحتكار هذا الأخير لكل مراحل العملية الانتخابية، إذ يقتصر دور الناخب على تزكية اختيار الحزب ،دون الاعتراض أو المناقشة.

[4] -المتضمن قانون الإنتخابات، المرجع السابق.

[5] - المؤرخ في 1992/4/11 والمتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج ر ج ج ، عدد 27 .

[6] - يعين أعضاء هذه المندوبيات من طرف السلطة التنفيذية أنظر ، محمد زغداوي :" إنكاسات نظام التعددية السياسية على الإدارة المحلية الجزائرية " حوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي ،جامعة منتوري ، قسنطينة ، المجلد 3 ، 1999 ص 64 .

دام هذا الوضع إلى حين تنظيم انتخابات محلية جديدة في 23 أكتوبر 1997 ، تم فيهـــا انتخاب أكثر من ثلاثة عشر ألف منتخب [1]، عبر كافة المجالس الشعبية البلدية في التراب الوطني بالاقتراع العام المباشر والسري [2] في ظلّ قانون انتخابات جديد هو القانون العضـــوي رقـــم 07/97.

يطرح هذا القانون عدّة مسائل يمكن تصنيفها إلى إجراءات ترتبط بحق الانتخاب في حد ذاته **(الفرع الأول)** ،وأخرى ترتبط بكيفية ممارسة هذا الحق **(الفرع الثاني)** .

الفرع الأول : منح حق الانتخاب.

لقد منحت الدساتير الجزائرية [3] حق الانتخاب لكل مواطن تتوفر فيه الشروط المطلوبة قانونا للانتخاب ، دون الخوض في الطبيعة القانونية لهذا الحق [4] .

يعتبر الانتخاب حق سياسي لأنه يسمح للمواطنين بالانـــدماج في الحيـــاة السياســـية والتعبير عن رأيهم بكل حرية في اختيار من يمثلهم في إدارة الشؤون العامة [5].

---

[1] - عدد المنتخبين بالتحديد هو 13123 ،أنظر المرسوم التنفيذي رقم 278/97 المـــؤرخ في 1997/6/26، يحـــدد كيفيات تطبيق أحكام المادتين 97 ، 99 ، من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 1997/3/6، المتضمن القانون العضـــوي للانتخابات لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية ، ج ر ج ج ،عدد 49 .

[2] -أنظر المادة 2 من الأمر رقم 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

[3] -أنظر المادة 13 من دستور 1963 ، المرجع السابق .
- المادة 58 من دستور 1976 ، المرجع السابق .
- المادة 47 من دستور 1989 ، المرجع السابق .
- المادة 50 من دستور 1996 ، المرجع السابق .

[4] -لقد اختلف الفقه في التكييف القانوني للانتخاب ،فذهب بعضهم إلى أنّه حق شخصي للفرد ،وذهب فريق آخر إلى أنّه أنّه واجب اجتماعي أما الفريق الثالث فاعتبره اختصاص دستوري يجمع بين الحق والوظيفة ،أنظر عبد العزيـــز شـــيحا : " مبادئ الأنظمة السياسية " ، الدار الجامعية ،بيروت ، 1972 ، ص ص 155 ، 175 .

[5] -أنظر روبير بيلو:" المواطن والدولة " ترجمة نهاد رضا، منشورات عويدات ،بيروت باريس، الطبعة **3**، **1983**، ص **58**

كما يعدّ الانتخاب من الحريات الأساسية لأنّه يسبق الحريات الأخرى المنبثقة عنه كحرية التعبير، الصحافة وإنشاء الجمعيات[1].

ينشأ عن الاعتراف بحق الانتخاب رابطة بين الناخب والمترشح ،حيث يقوم الأول باختيار من يمثله من المترشحين في المجلس البلدي بالاقتراع المباشر [2] . لهذا عنى المشرع بطرفيّ هذه العلاقة ونظمها في قانون الانتخابات 07/97 على أسس ديمقراطية احترم فيها مبدأين أساسين: مبدأ الاقتراع العام ومبدأ المساواة.

أ – الشروط الواجب توافرها في الناخب.

نصّ قانون الانتخابات 07/97 من خلال المواد 5 ، 6 و 7 منه على جملة من الشروط الواجب توافرها في المواطن لكي يمارس حقه في مختلف الاستشارات الانتخابية بما فيها الانتخابات البلدية ، علما أن إقرار هذه الشروط لا يتنافى ومبدأ الاقتراع العام [3]. فيما يلي نورد هذه الشروط تباعا .

أولا : أن يتمتع الفرد بالجنسية الجزائرية .

لم يميّز المشرع بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة بل اكتفى بعبارة **"الجنسية الجزائرية "** ،كما لم يميّز بين الجنسين فللمرأة الحق في الانتخاب كالرجل .

ثانيا : أن يبلغ الشخص 18 سنة كاملة يوم الانتخاب.

هذه السن معقولة لأنّها تقابل انتهاء الدراسات الثانوية، أي اكتساب الشخص قدر من

---

[1] - Cf. Essaid (T) : « La démocratie à l'épreuve de la décentralisation ,l'exemple de la commune en Algérie » , in Revue IDARA,Ecole Nationale D'administration, 1991, P 50.

[2]- يطلق أيضا على الانتخاب المباشر الانتخاب على درجة واحدة ، ويقصد أن يختار الناخبون بأنفسهم المترشحين دون وساطة " ولا شك أن الانتخاب المباشر هو الأقرب إلى الديمقراطية " . عبد الحميد إسماعيل الأنصاري ،المرجع السابق، ص 397.

[3] -يقصد بالاقتراع العام أن يمنح حق الانتخاب لكافة المواطنين دون التمييز بينهم على أساس الثروة أو التعليم . أنظر ، عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ص 158 – 161 .

التمييز والقدرة على فهم الأمور التي تمكّنه من الدخول في الحياة السياسية، كما أنّه يتوافق مع السن المطلوبة للخدمة الوطنية وكذلك الأهلية الجنائية [1].

إنّ اشتراط سن معينة لممارسة حق الانتخاب والذي يسمى بالرشـــد السياســـي [2]، لا يتنافى ومبدأ المساواة بين المواطنين ،إذ لا يعقل أن يمنح الأطفال هذا الحق ؛لأنّ ممارسة الانتخاب تتطلب قدرا من التمييز والوعي الذي يفقده الأطفال لأسباب سيكولوجية مرتبطة بالنمو[3].

لهذا تتفق جميع دساتير العالم التي تمنح حق الانتخاب في وجوب تحديد سن معينة للانتخـــاب، وتختلف في هذه السن. فمنها من يرفعه، وهو ما يخالف المبادئ الديمقراطية، لأنّه يقلل من الهيئة الناخبة ومنها من يخفّضه ولكن الأغلبية تتفق على سن 18 سنة.

ثالثا : أن يتوفر الشخص على الأهلية الأدبية،و المقصود بها أن يتمتع الشخص بحقوقـــه المدنية والسياسية. قد يحرم الشخص من هذه الحقوق بسبب ارتكابه لجريمة ما فيكـــون هـــذا الحرمان بمثابة عقوبة تبعية [4].

يبرر هذا الحرمان من حق الانتخاب بأنّ من خرق القانون أو ساهم في خرقه بطريقـــة خطيرة كارتكابه لجناية أو جنحة يفقد حق المشاركة في إنشائه وتطبيقه (القانون) بأيّ طريقـــة كانت. غير أنّه لا يجب المغالاة [5] في هذا الاتجاه، لأنّه يحرم فئة كبيرة من المجتمع من حقهـــا في اختيار ممثليها وهي الأحوج بما كان لاختيار أشخاص يمثلونها ويسعون لحمايتها من التعســـفات غير المشروعة وغير الإنسانية التي قد يتعرضون لها [6] .

رابعا : أن لا يوجد الشخص في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع .

---

[1] -أنظر : المواد من 49 إلى 51 من الأمر 156/66 ، المؤرخ في 1966/6/8 ، المتضمن قانون العقوبـــات، المعـــدل والمتمم، ج ر ج ج ، عدد 49 .

[2] -أنظر ، عبد العزيز شيحا ،المرجع السابق ، ص ص ، 162-163 .

[3] - Cf. Démocratie questions et réponses, dir, Benfarhat(N), Revue Mensuelle,édition MARINOOR, N° 9 , 1997 , p 43 .

[4] - أنظر المواد من 8 إلى 14 من الأمر 156/66 ، المتضمن قانون العقوبات، المرجع السابق .

[5] - أنظر ، عبد الحميد إسماعيل الأنصاري ،المرجع السابق ، ص 395 .

[6] - Cf .Démocratie questions et réponses, op. cit, p 44.

حدد قانون الأسرة [1] حالات فقدان الأهلية في المواد 81 ، 85 ، 101 وهي الجنون، العته والسفه. إنّ الحكمة من حرمان هذه الفئة من حق الانتخاب هو نقص قـوة التمييـز والإدراك لديهم [2]، وهي ضرورية لممارسة شؤون السياسة واختيار القادة المناسبين .

إنّ هذه الفئة (المعتوه ،السفيه والمجنون) لا تدرك مصالحها الخاصة فما بالك بالمصلحة العامة للوطن. إلاّ أنّ هذا الحرمان مؤقت إلى أن يثبت استردادهم لأهليتهم العقلية [3].

خامسا : أضافت المادة 6 [4] شرط آخر ، وهو أن يكون الشخص مسـجلا في قائمـة الناخبين الموجودة ببلدية مقر موطنه .

إنّ التسجيل في القوائم الانتخابية لا ينشأ حق الانتخاب بل هو حق ثابت للشـخص دستوريا، غير أنّ الهدف من عملية التسجيل هو الممارسة الفعلية والعملية لهذا الحق [5].

إضافة لهذه الشروط، أقرّ المشرع مجموعة من الحالات التي تحـول دون التسـجيل في القائمة الانتخابية وهي على التوالي :

أولا: حالة ارتكاب سلوك مضاد لمصالح الوطن أثناء الثورة التحريـة ،وهـو شـرط ضروري يتماشى والنظام السياسي في بلد كالجزائر ، مبني على الشرعية الثورية والاعتزاز بقيم نوفمبر 1954 .

ثانيا : المحجوز عليهم ،وهم وفقا للمادة 75 من قانون العقوبات [6]، الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة أصلية ،وأثناء تنفيذها يحرمون من مباشرة حقوقهم المالية وإدارتها .

ثالثا : حالة المشهور إفلاسه ولم يرد اعتباره، وهو التاجر الذي توقف عن الدفع ،وفق المواد 215 إلى 217 من القانون التجاري [7]، فأشهر إفلاسه و لم يرد اعتباره حسب المواد 358

---

[1] -القانون رقم 84- 11، المؤرخ في 9 جوان 1984، المعدل والمتمم ، ج ر ج ج ، عدد24.

[2] -أنظر ، عبد العزيز شيحا ،المرجع السابق ، ص 163 ،وكذلك عبد الحميد إسماعيل الأنصاري ،المرجع السـابق،ص 395 .

[3] -أنظر المادة 13 من الأمر 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سبق ذكره .

[4] -المرجع نفسه .

[5] -أنظر ، عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص 165 .

[6] -الأمر رقم 66/ 156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سبق ذكره .

[7] -الأمر رقم 59/75 ، المتضمن القانون التجاري، المعدل و المتمم ، ج ر ج ج، عدد 101 .

إلى 368 من القانون التجاري [1].

كل الحالات سالفة الذكر تنشأ بموجب أحكام قضائية ،ولهذا ألزم القانون [2] الجهات القضائية المختصة بإعلام البلدية المعنية بالتسجيل بكل الوسائل القانونية.حفاظا على مصداقية القائمة الانتخابية.

ب : الشروط الواجب توافرها في المترشح.

لم يعط قانون الانتخابات الأمر 07/97 [3] الأولوية لأي فئة من فئات المجتمع على الأخرى، تطبيقا لمبدأ المساواة بين المواطنين في تقلد المهام في الدولة [4]. و هو عكس ما ساد في المرحلة الاشتراكية، حيث كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين والمثقفين الثوريين [5].

ينعكس مبدأ المساواة في الشروط الموضوعية والشكلية بمناسبة الترشح للانتخابات البلدية وحالات عدم القابلية للانتخاب وحالات التنافي التي نص عليها القانون :

أولا : الشروط الموضوعية.

هي تلك الشروط المرتبطة بشخص المنتخب .

تنص المادة 93 [6] من قانون الانتخابات الأمر 07/97 [7] على الشروط الواجب توافرها توافرها في المنتخب وهي :

1- أن يبلغ المترشح يوم الاقتراع 25 سنة كاملة .

إنّ اشتراط سن أعلى بالنسبة للمترشح مقارنة بسن الناخب ،يرجع لأهمية العمر في صقل شخصية الإنسان واكتسابه خبرات قد تفيده في تسيير الشؤون العامة .

2- أن يثبت المترشح أداءه لواجب الخدمة الوطنية أو إعفاءه منها .

---

[1] -الأمر رقم 59/75، المتضمن القانون التجاري، المرجع السابق.

[2] -أنظر ، المادة 7 من الأمر 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، مرجع سبق ذكره .

[3] -المرجع نفسه.

[4] -المادة 51 من دستور 1996 ، المرجع السابق .

[5] -أنظر ، عمار بوضياف : " الوجيز في القانون الإداري " ، دار الريحانة ،الجزائر ، دون سنة نشر ، ص 138 .

[6] - ورد خطأ في لفظة " ناخب " في نص المادة الأصح تصاغ لفظة " منتخب " أو " مترشح "

[7] - المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

إنّ هذا الشرط ضروري للتحقق من مصداقية المترشح، فلا يعقل أن يسمح لمنتخب بالترشح وتقلد مهام ذات مسؤوليات مهمة في الدولة وهو الذي هرب من أداء واجبه اتجاه هذه الأخيرة .

3- إضافة للشرطين السابقين ، يجب أن تتوفر في المترشح شروط الناخب التي نص عليها قانون الانتخابات؛ أي الأهلية الأدبية والأهلية العقلية والجنسية الجزائرية وأن يكون مسجلا في القائمة الانتخابية الموجودة بمقر موطنه ، وأن لا ينتمي لإحدى الحالات التي نصت عليها المادة 7 من قانون الانتخابات 07/97 [1]، وهي : الحجر أو الحجز عليه ،أو أن يحكم عليه بجناية أو بعقوبة الحبس في الجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب حسب المادة 14 و 2/8 من قانون العقوبات [2]، أو أن يكون قد أشهر إفلاسه و لم يرد اعتباره ، أو سلك سلوكا مضادا لمصالح الوطن أثناء ثورة نوفمبر 1954.

ثانيا : الشروط الشكلية:

يقصد بها مجموعة الإجراءات الضرورية لتقديم الترشح :

1-نصت المادة 82 من قانون الانتخاب [3] - على الإجراء الأول - وهو أن يتقدم المترشح ضمن قائمة يتبناها حزب أو عدة أحزاب سياسية.

تطبيقا لمبدأ المساواة فتحت المادة المجال للأحرار – وهم المترشحون الذين لا ينتمون لحزب معين- بالترشح بشرط تقديم تدعيم شعبي من خلال الحصول على نسبة معينة من توقيعات الناخبين و المقدرة بـــ 5 % على الأقل من ناخبين الدائرة الانتخابية، على ألا يقل

---

[1] -المرجع السابق.

[2] -الأمر رقم 156/66، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سبق ذكره .

[3]- الأمر رقم 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سبق ذكره .

العدد عن 150 و ألا يزيد عن 1000 ناخب [1].

يتم هذا الإجراء عن طريق جمع التوقيعات في استمارات ذات نموذج موحد مقدمة من الإدارة وتحوي البيانات الآتية، الاسم، اللقب، العنوان ورقم بطاقة التعريف الوطنية أو أي وثيقة رسمية تثبت هوية الموقع، ثم يتم اعتمادها من طرف اللجنة الإدارية الانتخابية المختصة إقليميا.

لا يمكن لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة واحدة وإلا تعرض لعقوبات. إلاّ أنّ الباب الخامس من قانون الانتخابات [2] المتعلق بالجزاءات لا ينصّ على هذه العقوبة .

2- الإجراء الثاني نصت عليه المادة 85 [3] وهو عدم جواز الترشح أصليا أو إضافيا في أكثر من قائمة انتخابية أو أكثر من دائرة انتخابية [4] ، لتوفير إطار من المنافسة العادلة بين جميع المترشحين، وغلق الباب أمام فئة من المترشحين التي تملك الوسائل المادية و البشرية للترشح في أكثر من دائرة انتخابية أو قائمة بغية ضمان الحصول على مقعد في المجلس البلدي .

3- كما منعت المادة 94 من الترشح [5] في نفس القائمة لأكثر من مترشحين اثنين ينتميان لأسرة واحدة ،سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية ، لتحاشي " احتمال سيطرة الروح العائلية وروابط القرابة على أعمال المجلس وتوجيه قراراته ضد المصالح العامة المحلية " [6].

[1]- إن اشتراط نسبة من التوقيعات هي طريقة تلجأ لها الكثير من الدول ، لتلافي الترشحات المزيفة ،وهناك دول أخرى تشترط على كل مترشح تقديم ضمان مالي، يخسره في حالة عدم حصوله على نسبة معينة من الأصوات. إن هذا الإجراء قد يكون ناجعا لمنع الترشحات المزيفة ،غير أنه قد يكون في آن واحد عائق أمام ترشحات حقيقية لفئة تملك قوى سياسية جديدة أنظر Cf ,Démocratie questions et réponses , op .cit , p 46

[2] - الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق .

[3]- المرجع نفسه .

[4]- كل من يخالف أحكام هذه المادة يتعرض لعقوبات نصت عليها المادة 199 ، المرجع نفسه .

[5] -المرجع نفسه .

[6]- أنظر ، مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 34 .

ثالثا : حالات عدم القابلية للانتخاب.

فيما يخص انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي ،فقد حددت المادة 98 [1]مجموعة من الطوائف مستبعدة من الترشح ،بهدف الحفاظ على مصداقية الانتخابات وعدم التأثير على العملية الانتخابية بنفوذ هؤلاء. إما بحكم هيبتهم كرجال سلطة (كالقضاة وأعضاء الجيش الوطني وموظفو أسلاك الأمن) أو بحكم تدخلهم في العملية الانتخابية (كالولاة والكتاب العامون للولاية وأعضاء المجالس التنفيذية للولاية)،أو بسبب وظيفتهم في الإدارات المحلية والتي تمكنهم من تسخير الهيئات المحلية لصالحهم في الانتخابات (كرؤساء الدوائر ،محاسبو الأموال البلدية ومسئولو المصالح البلدية).

غيّر أنّ هذه الحالات ليست مطلقة، بل هي نسبيّة لأنّ الفقرة 1 من المادة 98 [2] أجازت لكل هذه الطوائف، إما بالترشح خارج دائرة اختصاصهم الوظيفي أو في دائرة اختصاصهم ولكن بعد مرور سنة من توقفهم عن العمل بها.

رابعا:حالات التنافي.

تظهر حالات التنافي بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع. حسب المادة 31 من قانون البلدية[3]فإنه يقال فورا كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تعتريه حالة من حالات التنافي.

لم يحدد القانون العضوي للانتخابات الأمر 07/97 [4] حالات التنافي صراحة كسابقه القانون 08/80 [5]، إلاّ أنّه يمكن استخلاصها من المادة الرابعة منه وهما حالتين:

1-عدم جواز الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس شعبي [6].

2-تنافي صفة العضوية في مجلس الأمة مع ممارسة أي عهدة انتخابية في مجلس شعبي.

---

[1] -أنظر، الأمر رقم 97 /07 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

[2]- من الأمر رقم 97 /07 ، المرجع نفسه .

[3]- القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

[4] - المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

[5] -أنظر، المادتين 77و79 ، المرجع السابق.

[6] - " غير أنّه يجوز لمنتخب في مجلس شعبي أن يترشح لمقعد في مجلس شعبي آخر وفي حالة انتخابه يعتبر مستقيلا وجوبا من من المجلس الشعبي الأصلي" ، المادة 2/4 من الأمر رقم 97 /07 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

هذه هي الشروط التي نص عليها قانون الانتخابات الأمـــر 07/97 ، لممارســـة حـــق الانتخاب سواء كناخب يختار من يمثله في مختلف المجالس المنتخبة وخاصة البلدية - محل دراستنا - أو كمترشّح يسعى من خلال ترشّحه للحصول على مقعد في أحد هذه المجالس .

الفرع الثاني : ممارسة حق الانتخاب.

إنّ ممارسة حق الانتخاب واقعيا تتطلب عدّة إجراءات تبدأ من الأعمـــال التحضـــيرية للاقتراع وتنتهي بتوزيع المقاعد على مختلف القوائم الفائزة ،مرورا بالاقتراع وإعلان النتائج .

أ- الأعمال التحضيرية للاقتراع.

هي مجموعة الأعمال المحضرة ليوم التصويت والسابقة له وتشمل عدد من الإجـــراءات التي تتخذ في كل أنواع الاستشارات الانتخابية بما فيها انتخاب المجالس الشعبية البلدية. فيمـــا يلي خطواتها :

أولا : إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها.

القائمة الانتخابية هي عبارة عن جداول توجد بمقر كل بلدية يسجل بها جميع مـــواطني البلدية الذين تتوفر فيهم شروط الانتخاب. كما تسمى بالهيئة الناخبة.

تظهر الأهمية العملية لهذه القوائم من خلال السماح لنا بمعرفة عدد الناخبين المســـجلين فيتم على أساسها تقسيم الهيئة الناخبة إلى دوائر عادلة وبوجود هذه القـــوائم يمكـــن تجنـــب التصويت مرتين من طرف شخص واحد أو انتحال صفة ناخب من طرف ناخب آخـــر، أو حتى التصويت من طرف أحد لا يملك أصلا صفة الناخب. كما يتم من خلالها حساب نســـبة الامتناع عن التصويت.

لهذا نجد المشرع قد أحاط هذه القوائم في قانون الانتخابات بحماية قانونية سواء أثنـــاء عملية التسجيل أو المراجعة. فكلما كانت هذه القوائم منظمة بطريقة دقيقة كلما زادت نزاهة الانتخاب وكان التمثيل على مستوى المجلس أقرب للحقيقة.

إنّ التسجيل في القوائم الانتخابية إجباري حسب المادة 8 من قانون الانتخابات، وهو ما يتوافق مع المبادئ الديمقراطية [1]. إلاّ أنّه يؤخذ على المشرع الجزائري عدم نصّه على عقوبة الإخلال بهذا الالتزام.

إذن، يجب على كل مواطن أو مواطنة [2] تتوافر فيهم شروط الانتخاب أن يسجلوا أنفسهم في القائمة الانتخابية في بلدية مقر إقامتهم [3] .

هذا ولا يمكن بأيّ حال من الأحوال أن يتم التسجيل في أكثر من قائمة انتخابية واحدة [4] وإلاّ تعرض الفاعل لعقوبات [5].

إذا حدث وأن غيّر الناخب موطنه ،يتعين عليه طلب شطب اسمه في القائمة الانتخابية القديمة والتسجيل في قائمة بلديته الجديدة [6]، تحت طائلة العقوبة [7] .

أما بالنسبة لحالة الوفاة، فالشطب يتم آليا. إذ توفي الشخص في غير بلدية موطنه، فإنّ البلدية التي توفي بها تخطر بلدية إقامته بجميع الوسائل القانونية [8].

يتم التسجيل أو الشطب بإرسال طلبات لمصالح البلدية المختصة بذلك خلال فترات المراجعة، وفي المقابل يتحصل الشخص على بطاقة الناخب كدليل على تسجيله، ومن خلالها يتسنى للناخب التصويت في كل أنواع الاستشارات الانتخابية [9] .

1- Cf.Démocratie questions et réponses ,op.cit,p45.

2- يمكن للمقيمين بالخارج المسجلين لدى الممثليات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية أن يسجلوا أنفسهم بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية في القائمة الانتخابية لإحدى البلديات الآتية :

- بلدية مسقط رأس المعني .
- بلدية آخر موطن للمعني .
- بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني، المادة 8 من الأمر رقم 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المرجع السابق. والشيء نفسه يسري على أعضاء الجيش الوطني الشعبي وأسلاك الأمن والحماية المدنية ومستخدمي الجمارك الوطنية ومصالح السجون والحرس البلدي . أنظر، المادة 21 ، المرجع نفسه.

3- أنظر ، المادة 09 ، المرجع نفسه .

4- أنظر، المادة 10 ، المرجع نفسه.

5- أنظر، المادة 194 ، المرجع نفسه .

6- أنظر، المادة 14 ، المرجع نفسه .

7- أنظ ، المادة 217 ، المرجع نفسه .

8- أنظر ، المادة 15 ، المرجع نفسه .

9- أنظر، المادة 28 ، المرجع نفسه.

تهدف مراجعة القوائم الانتخابية إلى المحافظة عليها صحيحة ومعبّرة عن الهيئة الناخبة بإضافة من توفرت فيه شروط الانتخاب أو شطب من فقد أحد هذه الشروط [1]، وهي إجـــراء دوري يتم خلال الثلاثي الأخير من كل سنة. يستثنى من ذلك المراجعة التي تتم بمقتضى المرسوم المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاقتراع [2].

تفتح المراجعة في أول أكتوبر من كل سنة [3]، حيث يأمر رئيس البلدية بتعليـــق إشـــعار لإعلام كافة المواطنين ليتمكن هؤلاء من تسجيل أو شطب أنفسهم خلال الشهر الموالي لتعليق الإشعار. وعند انتهاء فترة المراجعة يعلق إشعار آخر يعلم بغلق هذه العملية.

يشرف على عملية المراجعة وإعداد القوائم لجنة إدارية تسمى بـــ " اللجنـــة الإداريـــة الانتخابية "،والتي تتشكل من قاض يعينه المجلس القضائي المختص إقليميا كـــرئيس ،رئـــيس البلدية وممثل عن الوالي كعضوين [4] . كما تختص هذه اللجنة بالنظر في شكاوي الأشـــخاص المتعلقة بالشطب أو التسجيل في القوائم الانتخابية .

تفتح مراجعة القوائم المجال لكل من المواطنين والمترشحين [5] - سواء كانوا أحـــرارا أو منتمين لأحزاب سياسية – لمراقبة مدى مصداقية هذه القوائم . إذ يحق للمواطنين أو المترشحين بالتقدم بشكوى لرئيس اللجنة الإدارية الانتخابية لطلب تسجيل من تم إغفاله ســـواء أكـــان الشخص الشاكي أو شخص آخر[6] أو شطب من سجل بغير حق [7].

تقدم هذه الشكوى خلال 15 يوما الموالية لاختتام عمليات المراجعة.

---

[1] -أنظر، عبد العزيز شيحا، المرجع السابق ، ص ص ، 164 – 165 .

[2] -أنظر ، المادة 16 من الأمر07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

[3]- في حالة المراجعة الاستثنائية، فإن تاريخ بدء وانتهاء المراجعة يحدد بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن اســـتدعاء هيئـــة الناخبين حسب المادة 18 ، المرجع نفسه.

[4] -أنظر، المادة 19 ،المرجع نفسه .

[5] -أنظر ،المادة 21 ،المرجع نفسه .

[6]- أنظر ،المادة 22 ، المرجع نفسه.

[7] -يشترط القانون لذلك أن يكون الطالب قاطنا بنفس الدائرة الانتخابية التي يقطن بها من طلب شطب اسمه أو تسجيله أنظر ،المادة 23 ،المرجع نفسه . منعا لأي تجاوز بسوء نية كمحاولة تسجيل أو شطب أي شـــخص دون وجـــه حـــق باستعمال تصريحات مزيفة أو شهادات مزورة ، فقد أورد قانون الانتخابات جزاءا لهؤلاء من خلال المادة 197 ، المرجع نفسه .

يقوم رئيس البلدية بتبليغ المعني بالأمر بنتيجة هذه الشكوى في ظـــرف 5 أيـــام [1]. وفي حالة رفض نتيجة الاعتراض، يحق للشاكي رفع الطعن أمام القضاء خلال 8 أيام مـــن تـــاريخ التبليغ أو 15 يوما من تاريخ الاعتراض في حالة عدم تبليغه. يتم هذا الطعن عن طريق التصريح لدى الجهة القضائية الإدارية المختصة ، دون دفع مصاريف الإجراءات .
والتي تفصل في الطعن بقرار نهائي [2]، في ظرف أقصاه عشرة أيام .

تحفظ القائمة الانتخابية بالأمانة الدائمة للجنة الإدارية الانتخابية بمقر البلدية ،وتـــودع نسخة منها في كل من كتابة ضبط الجهة القضائية الإدارية المختصة ،وبمقر الولاية [3] ،وللـــوالي صلاحية إجراء أي تعديل يراه ضروري في القوائم الانتخابية وله أن يتابع قضائيا كل مخالفـــة موجودة [4].

لمزيد من الحماية، أورد المشرع مجموعة من العقوبات[5]لكل من يزور في تسليم شـــهادة التسجيل، أو في شطب القوائم الانتخابية، وكل من يعترض سبيل عمليات ضبط هذه القوائم، أو إتلاف بطاقات الناخبين، أو إخفائها أو تحويلها، أو تزويرها، وإن كان الفاعل موظفا فـــإنّ هذه المخالفة تشكل ظرفا مشددا ،إذا قام بها أثناء أداء مهامه، أو في إطار التسخير.

ثانيا : تقسيم البلاد لدوائر انتخابية وإعداد مراكز و مكاتب التصويت.

يقسم إقليم الدولة إلى دوائر انتخابية تتم فيها عملية الانتخاب، وتتشكل هذه الـــدوائر من شطر بلدية ،بلدية ، أو من عدّة بلديات حسب ما يحدده القانون [6]. بالنسبة للانتخابـــات المحلية (البلدية والولاية) فإنّ الدائرة الانتخابية تتشكل من بلدية واحدة .

إنّ تقسيم البلاد لدوائر انتخابية إجراء مهم وخطير في آن واحد :

---

[1] -أنظر، المادة 27 من الأمر07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.
[2] -أنظر، المادة 25 ، المرجع نفسه .
[3] -أنظر، المادة 26 ، المرجع نفسه .
[4] -أنظر، المادة 27 ، المرجع نفسه .
[5] -أنظر، المادتين 195 و196، المرجع نفسه .
[6]- أنظر، المادة 30 ، المرجع نفسه .

مهم؛ لأنّه يسمح للناخب بالتعرف على المترشحين وبرامجهم [1]. وهو خطير؛ لأنّه قد يكون أداة لحسم نتائج الانتخابات لصالح الحزب الحاكم، من خلال التلاعب في تقسيم الدوائر الانتخابية، إما بجعلها غير متساوية ؛أي لا يوجد تناسب بين عدد المقاعد ونسبة السكان ، أو بتمزيق هذه الدوائر، لتشكيل أصوات لصالح الحزب الحاكم أو حزب معين [2] .

لتفادي كل هذه التجاوزات يجب أن يتم تقسيم الدوائر بواسطة قانون صادر عن السلطة التشريعية ولا يترك أمر ذلك للحكومة. كما يجب أن يكون التقسيم متناسبا مع عدد السكان، ويتم دوريا[3].

تحوي كل دائرة انتخابية على مجموعة من مكاتب التصويت . يصوت في كل مكتب مجموعة من الناخبين، الذين يحددون بقرار من الوالي حسب الظروف المحلية وعدد الناخبين [4]. ينشر هذا القرار في مقر كل بلدية و ولاية ومراكز التصويت.

يتشكل كل مكتب من رئيس مسؤول عن حفظ الأمن والنظام داخل المكتب[5] نائب رئيس،كاتب ومساعدين ، يعينهم ويسخرهم الوالي [6] من الناخبين المقيمين بالولاية [7].

تنشر القائمة التي تضم أعضاء في مقر الولاية والبلديات المعنية خمسة أيام من قفل قائمة المترشحين ويوم الاقتراع في مكتب التصويت . ويمكن تعديل هذه القائمة بناءا على أي اعتراض مقبول يقدم إلى الوالي خلال 5 أيام التالية لتاريخ أول تعليق لهذه القائمة. في حالة

1- Cf.Benhamouda (B) : « l'exercice démocratique du pouvoir entre la théorie et la réalité » , Dar EL-OUMA ,2 éme édition , 1999 , pp 26-28 .

2- أنظر، محمود عاطف البنا :" الوسيط في النظم السياسية " ، دار الفكر العربي ،الطبعة الثانية ، 1994 ، ص 309 .

3- Cf Jacqué (J p) : « Droit constitutionnel et institutions politiques », Dalloz, 4 éme édition , 2000 , pp 32-33

4- أنظر، المادتين 30 و 31 من الأمر 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

5- أنظر ، المادة 42 ، المرجع نفسه.

6 -كل شخص يرفض الامتثال لقرار تسخيره لتشكيل مكتب الانتخابات يتعرض لعقوبة نصت عليها المادة **216**، المرجع المرجع نفسه .

7 -يستثنى منهم المترشحين ، المنتمين لأحزاب المترشحين والأولياء المباشرين لهم ، أو أصهارهم للدرجة 4 وكذلك الأعضاء المنتخبين ، أنظر، المادة 40، المرجع نفسه .

رفض هذا الاعتراض يبلغ قرار الرفض إلى الأطراف المعنية، خلال يومين من تاريخ إيداع الاعتراض. ولهم أن يطعنوا في قرار الرفض أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة ، خلال يومين كاملين من تاريخ تبليغ القرار .

تصدر الجهة القضائية المختصة قرارها غير القابل للطعن خلال 5 أيام من تاريخ رفعه [1].

يؤدي أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيين اليمين [2] ، وفي حالة تغيب عضو أو أكثر يقوم الوالي بكل التدابير اللازمة لتعويضه [3].

تشكل مجموعة من مكاتب التصويت مركزا للتصويت يخضع لمسؤولية موظف يسخّر ويعين بقرار من الوالي [4]، من صلاحياته ضمان السير الحسن للانتخاب [5].

كما يلحق بهذا المركز المكاتب المتنقلة [6]- إن وجدت – في نفس الدائرة الانتخابية لهذا المركز

ثالثا : استدعاء الهيئة الناخبة .

يقوم رئيس الجمهورية باستدعاء الهيئة الناخبة بموجب مرسوم يتضمن تحديد نوع الاقتراع وتاريخه، في غضون ثلاثة أشهر قبل تاريخ الاقتراع [7].

رابعا: فتح الترشح والحملة الانتخابية.

باستدعاء الهيئة الناخبة يبدأ العد التنازلي ليوم الاقتراع ولا يبقى إلا فتح الترشح أمام المنتخبين والسماح لهم بالقيام بالحملة الانتخابية لشرح برامجهم الانتخابية .

---

[1] -أنظر، المادة 5/40 ، 6 ، 7 ، 8 من الأمر07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

[2] -أنظر، المادة 41 ، المرجع نفسه.

[3] -أنظر، المادة 42، المرجع نفسه.

[4] -أنظر، المادة 30، المرجع نفسه.

[5] -أنظر، المادة 32، المرجع نفسه.

[6] -المكاتب المتنقلة؛ هي تلك المكاتب التي لا يكون لها مقر محدد وتستعمل للسكان الرحل في جنوب البلاد والمناطق ذات ذات المساحات الشاسعة والتمركز السكاني الضعيف – أنظر المادتين ، 46 و 53 ، المرجع نفسه .

[7]- أنظر، المادة 29 ، المرجع نفسه.

1- فتح الترشح للانتخابات البلدية .

يفتح الترشح 50 يوما قبل الاقتراع [1] . ويقدم في استمارات ذات نموذج موحد توفرها الولاية، وما على المترشح إلاّ ملأ هذه الاستمارات بالبيانات الضرورية [2]لكـــل المترشـــحين و المستخلفين [3] مرتبين في القائمة بصفة نهائية [4] ويضاف لهـــا بالنســـبة للمترشـــحين الأحـــرار استمارات التوقيعات .

يكفي أن يقدم أحد المترشحين هذه الاستمارات للولاية لكي يكون بمثابـــة تصـــريح بالترشح، ويستلم مقابل ذلك وصل إيداع [5].

ترفع هذه الاستمارات من أجل اعتمادها إلى رئيس اللّجنة الإدارية الانتخابية المختصـــة إقليميا. وفي حالة رفض استمارة الترشح، يتم تبليغ قرار الرفض المعلل للمعني بـــالأمر- تحـــت طائلة البطلان- خلال 10 أيام من تاريخ إيداع التصريح بالترشح.

للمعني بالأمر أن يطعن خلال يومين كاملين أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، التي تصـــدر قرارها النهائي خلال 5 أيام من تاريخ رفع الطعن [6].

---

[1]- أنظر، المادة 83 من الأمر07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات،المرجع السابق.

[2]- وهي الاسم ،اللقب والكنية إن وجدت للمترشح والمستخلف ، تاريخ ميلاده ومكانه ومهنته وعنوانه الشخصي ومؤهلاته العلمية، وطبعا ترتيب كل واحد منهم في القائمة ،عنوان القائمة ، الدائرة الانتخابية المعنيّة بالمنافسة والبرنامج الذي سيتم شرحه طول الحملة، أنظر ، المادة 81 ، المرجع نفسه .

[3]- يجب على كل قائمة أنّ تحوي عددا من المترشحين مساو لعدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس البلدي وعـــددا مـــن المستخلفين لا يقل عن نصف عدد المترشحين . أنظر ، المادة 80 ، المرجع نفسه .

[4] -الترتيب مهم لأن توزيع المقاعد على المترشحين يتم وفق ترتيبهم حيث لا يجوز بعد تقديم قوائم الترشـــح إجـــراء أي تعديل عليها بتبديل أحد المترشحين أو الترتيب ،إلاّ في حالة وفاة أحدهم أو حصول مانع قانوني ،أنظـــر المـــادتين 84 و 2/79 ،المرجع نفسه .

[5]- أنظر ، المادة 81 ، المرجع نفسه .

[6]- أنظر، المادة 86 ، المرجع نفسه.

2- الحملة الانتخابية.

تدوم الحملة الانتخابية لمدة 21 يوما، وتنتهي يومين قبل تاريخ الاقتراع. يقوم خلالها المترشحين بشرح برامجهم الانتخابية عبر الوسائل المتاحة لهم قانونا .

تعّد الحملة الانتخابية أهم محرك للعملية الانتخابية، لأنّها تؤثر بدرجة كبيرة على أداء واختيارات الناخبين ،من خلال التنافس الشديد بين الأحزاب أو المترشحين لعرض برامجهم ومحاولة استقطاب أكبر قدر ممكن من الرأي العام، والحصول على أصوات تمكنهم من الفوز بمقاعد في المجالس المنتخبة.

لهذا نجد الاهتمام كبيرا بالحملة الانتخابية حيث تخصص لها أموال ضخمة ووسائل مادية وبشرية [1] .

كما تعدّ الحملة الانتخابية أهم مؤشر لحرّيّة ونزاهة الانتخاب، فكلما احترم مبدأ المساواة والتنافس الشريف بين المترشحين ،كلما كان الانتخاب نزيها ونتائجه معبّرة فعلا عن مختلف التوجهات في المجتمع. ولا يتم ذلك إلاّ بتقديم ضمانات أكيدة تمنح المترشحين نفس الحظوظ في الحملة الانتخابية، كالمساواة في الأماكن المخصصة للإعلانات وعقد المؤتمرات [2].

كما يجب أن تحدد مدّة الحملة الانتخابية، لكي لا تتحول إلى وسيلة إزعاج للمواطن وتفتح المجال لعدّة تجاوزات وخاصة من الأحزاب الكبرى .

هذا، وقد نص قانون الانتخابات على مجموعة من الموانع بهدف حسن سير العملية الانتخابية. إذ يحضر على المترشح استعمال أيّ طريقة إشهارية تجارية قصد الدعاية طيلة الحملة

---

[1]- نصت المادة 185 على تمويل الحملات الانتخابية والتي تساهم فيها الدولة بنسبة معينة حيث تكون الحملة ممولة من طرف الأحزاب السياسية ،مساعدات محتملة من الدولة تقدم على أساس الإنصاف، بالإضافة لمداخيل المترشحين ، أنظر الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق .

[2]- أنظر ، المادتين 176 ، 178 ، المرجع نفسه .

الانتخابية ويمنع استعمال الأملاك الخاصة أو العمومية إلاّ بنصّ صريح [1]، كمـــا يمنـــع القيـــام بالدعاية داخل أماكن العبادة، والمؤسسات التعليمية [2] بكل مستوياها وأنواعها [3].

كما يحضر على المترشح القيام أثناء الحملة بأي سلوك أو موقف غير أخلاقي أو غير مشروع [4] تحت طائلة العقوبة [5].

ب – سير عملية الاقتراع.

الاقتراع هو الممارسة المادية لحق الانتخاب والذي يبدأ بتوجه الناخب يوم الانتخاب إلى مكاتب التصويت لاختيار ممثليه، وينتهي بفرز الأصوات فإعلان النتائج ثم توزيع المقاعد علـــى القوائم الفائزة .

أولا : عملية التصويت.

تدوم عملية التصويت يوما واحدا ،تبدأ من الساعة الثامنة صباحا وتختتم على الســـاعة السابعة مساءا [6].

غير أنّ هذه القاعدة ترد عليها إستثناءات :فقد يتم تقديم ساعة الاقتراع أو تأخير ساعة اختتامه،في بعض بلديات دائرة انتخابية واحدة أو سائر هذه الدائرة بقرار من الوالي مرخص من وزير الداخلية .

ينشر هذا القرار في مقر البلدية المعنيّة 5 أيام على الأكثر قبل يـــوم الاقتـــراع لإعـــلام المواطنين [7] كما يمكن تقديم افتتاح الاقتراع بـــ 72 ساعة بترخيص من وزير الداخلية بطلب

---

[1]- أنظر ، المادة 179 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

[2]-انظر ، المادة 180 ، المرجع نفسه .

[3]- المستويات : ابتدائي، أساسي ، ثانوي ، جامعي ،الأنواع : مراكز التكوين ، التعليم العام والخاص...إلخ .

[4]- أنظر المادة 182 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

[5]- أنظر ، المادة 212 ، المرجع نفسه .

[6]- أنظر ، المادتين 33 و 34 ، المرجع نفسه .

[7]- أنظر ، المادة 33 ، المرجع نفسه .

من الوالي، بسبب تعذر القيام بالتصويت في اليوم المحدد له [1] أو تقديم افتتاح الاقتراع ب 120 ساعة بقرار وزاري مشترك من وزير الداخلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية فيما يخص الجالية الجزائرية الموجودة بالخارج [2].

لكي تكون عملية التصويت نزيهة وحرّة ونتائجها تعبّر فعلا عن إرادة الناخبين يجب أن تؤمّن حريّة الناخبين في اختيار المترشحين من جهة، وتضمن مصداقية التصويت من جهة أخرى [3]. لذلك أقر المشرع الجزائري مجموعة من القواعد في قانون الانتخابات لتحقيق هذين الهدفين:

1- لقد تبنى المشرع الجزائري مبدأ الاقتراع السري [4]، لحماية الناخب من كل الضغوطات التي قد يتعرض لها للتأثير على رأيه وحرية اختياره .

تتجسد هذه السرية من خلال أوراق التصويت المتضمنة قوائم المترشحين التي توضع تحت تصرف الناخبين يوم الاقتراع فقط والتي تكون ذات نموذج موحد [5].

الشيء نفسه بالنسبة للأظرف التي توفرها الإدارة إذ يجب – إضافة لما سبق – أن تكون غير شفافة وغير مدمغة [6] .

كما تتم عملية اختيار المترشحين وتضمينها في الظرف داخل المعزل الموجود في كل مكتب تصويت [7]، إلاّ أنّ هذا المعزل لا يجب أن يكون عائقا لشفافية العملية الانتخابية التي تتم

تتم

---

[1]- أنظر ، المادة 2/37 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق.

[2]-أنظر ، المادة 3/34 ، المرجع نفسه .

[3]- Cf .Jacqué (J.P) , op . cit , p 35.

[4]- أنظر ، المادة 35 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

[5]- أنظر ، المادة 36 ، المرجع نفسه .

[6]- أنظر ، المادة 37 ، المرجع نفسه .

[7]- أنظر المادة 47 ، المرجع نفسه .

أمام الجمهور[1].

2- كما نصّ القانون على مبدأ آخر ،هو الانتخاب الشخصي ،ويقصد به قيام الناخب شخصيا بكافة مراحل التصويت ، بدءا بأخذ نسخة من كل قوائم المترشحين وظرفا ،ثم التوجه مباشرة إلى المعزل لوضع اختياره في الظرف . ودون مغادرة القاعة يرمي الظرف في صـــندوق الانتخاب [2]،بعد أن يثبت هويته بأيّ وثيقة رسمية لهذا الغرض ،ويجب أن يشهد رئيس مكتـــب التصويت بأنّه لا يحمل إلاّ ظرفا واحدا [3]. ثم ينتهي بالتوقيع على قائمة توقيعات الناخبين مقابل مقابل اسمه، وتدمغ بطاقة الناخب بختم يثبت عليها تاريخ الانتخاب [4] .

غيّر أنّ قاعدة التصويت الشخصي يرد عليها استثناء ،وهو إمكانية التصويت بوكالـــة لكل من تعذّر عليه التصويت شخصيا .

أخذ المشرع الجزائري بنظام الوكـــالة في القانون العضوي للانتخابات 07/97 [5] مع

---

[1]- لمزيد من الحماية للناخب نص قانون الانتخابات ، على مجموعة من العقوبات لكل من يقدم هبات أو وصايا نقـــدا أو عينا ،أو وعد بتقديمها أو بتقديم وظائف عمومية أو تقديم مزايا أخرى للتأثير على ناخب أو أكثر أثناء قيامهم بالتصـــويت وكل من حمل ناخبا أو حاول أن يحمل ناخبا أو عدّة ناخبين على الامتناع عن التصويت بنفس الوســـائل أو باســـتعمال أخبار خاطئة أو إشاعات افتراضية أو مناورات احتيالية، يتعرض لعقوبات، أنظر المواد 202 – 207من الأمـــر07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق. ويعاقب كذلك،كل من قبل أو طلب نفـــس الهبـــات والوصايا كما يعاقب كل من يحاول التأثير على تصويت باستعمال التهديد كتخويفه بفقدان منصبه أو بتعريضه هو وعائلته وأملاكه إلى الضرر ،أما إذا كانت هذه التهديدات مرفقة بالعنف أو الاعتداء فيتعرض مرتكبوها إلى العقوبات المنصـــوص عليها في المواد 264 – 266 –442 من قانون العقوبات ، أنظر ، المادة 209 ، المرجع نفسه .

[2]- إذا كان الناخب عاجزا عن إدخال الظرف في الصندوق بنفسه، فإنه يؤذن له بالاستعانة بأيّ شخص يختـــاره بنفســـه ليضع مكانه الظرف في الصندوق .أنظر ،المادة 51 ، المرجع نفسه .

[3]- أنظر ، المادة 51 والمادة 38 ، المرجع نفسه .

[4]- المرجع نفسه .

[5]- المرجع نفسه .

توفير القيود اللازمة [1] في العقد وطرفيه (الموكل والوكيل) لتلافي أيّ تجاوز محتمل .
فيما يخص الموكل ، فقد حدد القانون الفئات التي يحق لها التصويت بالوكالة على سبيل الحصر[2]،كما اشترط على الموكل أن يمنح الوكالة إلاّ لوكيل واحد [3] .

أما بالنسبة للوكيل ،فيشترط فيه أن يكون ناخبا [4] ،ولا يكون حائزا إلاّ على وكالة واحدة [5]وهي صالحة لانتخاب واحد فقط [6] . تسمح له هذه الوكالة بالانتخاب وفق الشروط الشروط التي حددها القانون العضوي للانتخابات [7] ، وعند انتهائه يوقع أمام اسم الموكل في قائمة

التواقيع ،في المقابل يختم على بطاقة الناخب الخاصة بالموكل بعبارة " صوت بالوكالة " ، ويحفظ عقد الوكالة في المحضر الذي يحرره رئيس المكتب ضمن الوثائق الملحقة [8] .

---

[1]- لقد تبنى قانون الانتخاب السابق 13/89 نظام الوكالة ،غير أنّه أساء تنظيمه ،ففتح بذلك المجال لعدة تجاوزات خطيرة على مبدأ شخصية التصويت ،وحرية الاختيار فقد كان يسمح للأقارب حتى الدرجة الأولى من أفراد الأسرة التصويت بالوكالة كما مكّن أحد الزوجين من التصويت بالوكالة عن الزوج الآخر مكتفيا في ذلك بإظهار الدفتر العائلي وبطاقة الناخب ،كما كان عدد الوكالات كثير ، إذ يصل إلى 5 وكالات في دائرة انتخابية واحدة وكان تحريرها سهلا جدا ، يتم أمام رئيس البلدية أو نائبه ،أنظر ، المواد 50 ، 51 و 55 ، القانون 13/89 ، المتضمن قانون الانتخابات ، المرجع السابق .

ورغم أنّ المشرع قد خفض عدد الوكالات إلى 3 في القانون 06/90 المعدل و المتمم للقانون 13/89 ، يظلّ نظام الوكالة بحاجة لقيود صارمة ليبقى استثناء ولا يتحول إلى قاعدة .

[2]- تضم هذه الفئة : المرضى ، العجزة ، العمال الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم ، المواطنون الموجودون مؤقتا بالخارج،أفراد الجيش والأمن الوطنيين و الحماية المدنية ومستخدمو الجمارك ومصالح السجون والحرس البلدي الملازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع ،والناخبون المقيمون بالخارج ،فيما يخص الانتخابات المحلية ، أنظر المادتين 62 و 64 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي للانتخابات ، المرجع السابق .

[3]- أنظر، المادة 65، المرجع نفسه.

[4]- المرجع نفسه.

[5]- أنظر، المادة 68، المرجع نفسه.

[6]- أنظر، المادة 73، المرجع نفسه.

[7]- أنظر، المواد من 49 إلى 51 ، المرجع نفسه .

[8]- أنظر، المادة 69، المرجع نفسه.

يشترط المشرع لصحة الوكالة أن تحرر في عقد مطبوع بشكل نموذج موحد متوفر لدى الإدارة[1] حسب حالة الأشخاص الواردة في المادتين: 62 و64 من القانون العضوي للانتخاب.

على الموكل والوكيل أن يثبتا هويتهما عند تحرير العقد. غيّر أنّ حضور الوكيل غير ضروري .

يبدأ تحرير الوكالة في السبت الثاني الذي يلي تاريخ استدعاء الهيئة الناخبة وينتهي ثلاثة (3) أيام كاملة قبل تاريخ الاقتراع. دون مصاريف [2]. وتسجل في دفتر معدّ لهذا الغرض مرقم ومؤشر عليه [3] .

يمكن إلغاء الوكالة، إما بإرادة الموكل في أي وقت قبل التصويت دون شرط أو قيد،كأن يذهب لمكتب التصويت قبل وكيله ويصوت فتعد الوكالة لاغية [4].أو تلغى بقوة القانون متى توفي الموكل أو فقد حقوقه السياسية أو المدنية [5].

3- لتجنب أي تزوير محتمل ، يلزم المشرع رئيس مكتب التصويت بالتأكد من مطابقة عدد الأظرفة التي توضع تحت تصرف الناخبين يوم الاقتراع مع عدد المسجلين في القوائم الانتخابية بالضبط .

في حالة النقصان يتولى رئيس مكتب التصويت استخلاف هذه الأظرفة بأخرى من نموذج موحد ومدموغ بختم البلدية. ويشير إلى هذا الاستخلاف في محضر ترفق معه خمسة من هذه الأظرفة [6].

قبل بدء عملية الاقتراع يقفل الصندوق ذو الفتحة الواحدة – المخصصة لجمع الأظرفة المتضمنة أوراق التصويت – بقفلين مختلفين. أحدهما يبقى عند رئيس مكتب التصويت والآخر يسلم للمساعد الأكبر سنا، لضمان عدم فتح الصندوق إلاّ بانتهاء التصويت وبدء الفرز[7].

---

[1]- أنظر، المادة 74 من الأمر 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق .

[2]- أنظر، المادة 72 ، المرجع نفسه .

[3]- أنظر، المادة 67 ، المرجع نفسه .

[4]- أنظر، المادة 70 ، المرجع نفسه .

[5]- أنظر، المادة 71 ، المرجع نفسه .

[6]- أنظر، المادة 48 ، المرجع نفسه .

[7]- أنظر، المادة 49، المرجع نفسه.

تأكيدا لشفافية الانتخاب، سمح المشرع للمترشحين أو ممثليهم [1] ، حضور كل مراحل عملية التصويت، وذلك في حدود ممثل واحد في كل مركز تصويت، وممثل واحد داخل مكتب التصويت[2] .

4- توفير الأمن داخل مكاتب ومراكز التصويت لحسن سير عملية الانتخاب ولحماية الناخبين من أيّ اعتداء مادي أو معنوي.

في هذا الإطار يمكن لرئيس مكتب التصويت حفظ الأمن والنظام؛ إذ يمكنه طرد أي شخص يخل بالسير العادي لعمليات التصويت، ويجوز له الاستعانة بالقوة العمومية [3]. كما يمنع كل شخص يحمل سلاحا ظاهرا أو مخفيا من دخول قاعات التصويت ،باستثناء أعوان القوة العمومية [4] .

ينصّ المشرع على توفير نفس شروط الأمن بالنسبة للمكاتب المتنقلة، حيث يمكن لمصالح الأمن أن تساعد أعضاء مكتب التصويت المتنقل بتسخير من الوالي [5] .

في حالة تجاوز الاقتراع يوما واحدا [6] ، على رئيس مكتب التصويت اتخاذ جميع التدابير اللازمة لكفالة أمن وحصانة صندوق ووثائق الانتخاب [7] . أما إذا تعذر على أعضاء مكتب التصويت الالتحاق بالأماكن المقررة لإيواء الصندوق والوثائق الانتخابية لأي سبب، فعلى

---

[1]- أنظر، المادة 61 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

[2]- أنظر، المادة 45، المرجع نفسه.

[3]- أنظر، المادة 43، المرجع نفسه.

[4]- أنظر، المادة 44 والمادة 201، المرجع نفسه.

[5]- أنظر، المادة 1/46، المرجع نفسه.

[6]- أنظر الحالات التي أوردها المادة 2/34 و 3، المرجع نفسه.

[7]- أنظر، المادة 2/46، المرجع نفسه.

الرئيس تسخير أماكن مرضية تتوفر فيها شروط الأمن [1]، لحماية الصناديق من أيّ ضياع أو اختطاف [2].بمجرد اختتام عملية التصويت يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة الناخبين الممضي عليها، ويكون هذا الإجراء بمثابة الإعلان عن بدء عملية الفرز [3].

ثانيا : الفرز وإعلان النتائج.

1- الفرز.

ينصّ قانون الانتخابات على أنّ عملية الفرز تتم تحت حراسة أعضاء مكتب التصويت، ومن طرف المصوتين المسجلين في المكتب الذين يعنيهم أعضاء هذا المكتب. وفي حالة عدم كفاية الفارزين فلأعضاء المكتب مساعدتهم والمشاركة جميعا في الفرز [4] .

نظرا لخطورة هذه العملية لتأثيرها المباشر في نتائج الانتخابات فقد أحاطها المشرع بعدّة شروط :

*من حيث المكان : يتم الفرز في مكان التصويت نفسه، حيث يمنع أيّ نقل لصناديق الاقتراع لمكان آخر لفرزها، تحاشيا لأيّ خطر تتعرض له هذه الصناديق كالضياع أو التلاعب فيها أو خطفها. ويستثنى من ذلك الصناديق المتنقلة والتي تلحق بمراكز التصويت التابعة لنفس الدائرة الانتخابية لكي يتم فرزها [5].

---

[1]- نص المشرع على مجموعة من العقوبات يتعرض لها كل من يخل بحق التصويت،أو يعكر صفو أعمال مكتب التصويت أو يمنع مترشح، أو من يمثله قانونا من القيام بعملية التصويت ، وتشدد العقوبة ، إذا كانت هذه الأفعال مصحوبة بحمل سلاح أو إثر خطة مدبرة ،كما يتعرض للعقوبات المنصوص عليها في المواد 144 و 148 من قانون العقوبات ، كل من أهان أو استعمل العنف ضد أحد أعضاء مكتب التصويت ،أو تسبب في تأخير عمليات الانتخاب ،أو حال دونها باستعماله وسائل تعدي أو تهديد ، أنظر ، المادة 203 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق .ويعاقب أيضا أي عضو من أعضاء مكتب التصويت، أو أي عون مسخر لحراسة الأوراق عن كل إخلال بالاقتراع ، أنظر ، المادة 206 ، المرجع نفسه .

[2]- أنظر ، المادة 3/46 ، المرجع نفسه .

[3]- أنظر ، المادة 52 ، المرجع نفسه .

[4]- أنظر ، المادة 54 ، المرجع نفسه.

[5]- أنظر ، المادة 2/53 و 3 ، المرجع نفسه.

*من حيث الزمان : يجري الفرز فور اختتام عملية التصويت مباشرة ودون انقطاع إلى أن ينتهي تماما (دون توقف). إنّ الفورية شرط أساسي لضمان صحة نتائج الانتخـــاب؛ لأنّ تأخير الفرز أو التماطل فيه، قد يفتح المجال لوقوع عمليات تزويـــر أو أيّ تلاعـــب في أوراق الانتخاب لتغير نتائجه لصالح قائمة ما [1].

*من حيث الشكل : يشترط المشرع أن يكون الفرز علنيا، تجسيدا لمبدأ الشفافية، ولهذا الغرض ترتب الطاولات بشكل يسمح للناخبين بالطواف عليها لمراقبة عملية الفرز [2]، كما يحق للمترشح شخصيا أو لأحد ممثليه [3] أن يحضر عملية الفرز ويسجل في محضر الفرز كل ملاحظات أو المنازعات المتعلقة بسير العملية الانتخابية [4].

تجرى عملية الفرز بالتلاوة العلنية للأصوات وعدّ النقاط وعند الانتهاء يسلم الفارزون لمكتب التصويت أوراق عدّ النقاط الموقعة من طرفهم وفي نفس الوقت الأوراق الانتخابية التي شكك في صحتها أحد الناخبين.

تلحق هذه الأوراق بمحضر الفرز أين يحتفظ بها من طرف اللّجنة الانتخابية البلدية حتى انتهاء مدّة الطعن [5].

لعل أهم ما يثار في عملية الفرز هو تحديد الأوراق الباطلة.

حددت المادة 57 [6] من القانون العضوي للانتخابات الأمر07/97 هذه الحالات على

---

[1]- أنظر ، المادة 1/53 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

[2]- أنظر ، المادة 53 /4 ، المرجع نفسه .

[3]- يحق لكل مترشح أن يختار ممثلين مؤهلين قانونا في نطاق دائرته الانتخابية وهو ملزم بإيداع القائمة المتضمنة كل عناصر الهوية لكل شخص مؤهل خلال 8 أيام كاملة قبل تاريخ الاقتراع حيث توجه نسخ من هذه القوائم إلى أعضاء مكاتـــب التصويت ومسؤول مركز التصويت ،أنظر ، المادة 61، المرجع نفسه.

[4]- أنظر، المادة 60، المرجع نفسه.

[5]- أنظر، المادة 55، المرجع نفسه.

[6]- "تعدّ أوراقا باطلة :1-الظرف المجرد من الورقة أو الورقة من دون ظرف .2- عـــدّة أوراق في ظـــرف واحـــد .3- الظرف والورقة التي تحمل أي ملاحظة أو الأوراق المشوهة أو الممزقة .4- الأوراق المشطوبة كليا أو جزئيا إلا عندما تقتضي طريقة الاقتراع هذا الشكل وفي الحدود المضبوطة حسب الإجراءات المنصوص عليها في المادة 36 من هذا القانون 5. الأوراق والأظرف غير النظامية."

سبيل الحصر لسد الباب أمام أيّ محاولة لإلغاء أوراق صحيحة أو حساب أوراق باطلة [1]؛ حيث تلغى أوراق التصويت إما بسبب الورقة في حد ذاتها أو الظرف.

2- إعلان نتائج الانتخابات.

يمرّ إعلان النتائج بالمراحل التالية :

المرحلة الأولى : يتولى أعضاء مكتب التصويت تحرير وتوقيع محضر بنتائج الفرز في نسختين بحبر لا يمحى وبحضور الناخبين . يمكن أن يتضمن هذا المحضر ملاحظات و/أو تحفظات المترشحين أو ممثليهم عند الاقتضاء ،أو الإشارة – إن وجد – للفارق بين عدد الأظرفة وعدد تأشيرات الناخبين [2].

المرحلة الثانية : يعلن رئيس مكتب التصويت النتيجة ويعلقها بالحروف في قاعة التصويت[3]ثم يرسل نسختي المحضر [4] و ملحقاته للجنة الانتخابية البلدية [5].

المرحلة الثالثة : تقوم اللّجنة الانتخابية البلدية [6]بالإحصاء العام للأصوات – بحضور جميع رؤساء مكاتب التصويت وكذا المترشحين أو ممثليهم – دون تغيير النتائج المسجلة في كل مكتب تصويت والمستندات الملحقة بها، ويحرر بذلك محضرا في نسختين بحضور المترشحين أو ممثليهم ويوقع هذا المحضر من طرف كافة أعضاء اللّجنة الانتخابية البلدية .

---

[1]- في هذا الإطار يعاقب المشرع كل من كان مكلفا في اقتراع إما بتلقي الأوراق المتضمنة أصوات الناخبين أو بحسابها أو بفرزها وقام بإنقاص أو زيادة في المحضر أو في الأوراق أو بتشويهها أو تعمد تلاوة اسم غير الاسم المسجل. أنظر، المادة 200 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

[2]- أنظر ، المادة 56 ، المرجع نفسه.

[3]- أنظر ، المادة 4/56، المرجع نفسه .

[4]- كما تسلم نسخة من محضر الفرز مصادق على مطابقتها للأصل من قبل رئيس مكتب التصويت إلى الممثل المؤهل قانونا لكل مترشح أو قائمة المترشحين مقابل توقيع بالاستلام وهذا فور تحرير المحضر وقبل مغادرة مكتب التصويت، أنظر المادة 5/56 ، المرجع نفسه .

[5]- أنظر ، المادة 58 ، المرجع نفسه .

[6]- تتألف اللجنة الانتخابية البلدية من رئيس ،ونائب رئيس ومساعدين يعينهم الوالي من بين ناخبي البلدية ويستثنى منهم المترشحين والمنتمين لأحزابهم وأوليائهم وأصهارهم إلى الدرجة 4 ، المادة 59 ، المرجع نفسه .

تعلّق اللّجنة الانتخابية البلدية نسخة من محضر الإحصاء العام في مقر البلدية [1] وترسل النسخة الأخرى للّجنة الانتخابية الولائية [2]، فتقوم هذه الأخيرة بإعلان النتائج خلال 48 ساعة ابتداء من ساعة اختتام الاقتراع .

يحق لكل ناخب الاحتجاج على عدم مشروعية أيّ إجراء من إجراءات العملية الانتخابية، أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة في أجل يومين كاملين يبدأ حسابها من تاريخ إعلان النتائج.

تصدر هذه الهيئة قرارها النهائي في أجل أقصاه 5 أيام كاملة من تاريخ رفع الدعوى ويكون هذا القرار قابلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة خلال 10 أيام كاملة من تاريخ تبليغه للأطراف المعنية بالأمر [3].

3- توزيع المقاعد.

بالنسبة للانتخابات البلدية فإّن اللّجنة الانتخابية البلدية هي التي تقوم بتوزيع المقاعد على قوائم المترشحين حسب نظام التمثيل النسبي [4]؛ أي كل قائمة تتحصل على عدد من المقاعد وفقا لنسبة الأصوات التي تحصلت عليها [5]. يتم توزيع المقاعد على مرحلتين :

3-1: توزيع المقاعد على القوائم الانتخابية:

في بادئ الأمر يتم إلغاء القوائم التي لم تتحصل على نسبة 7 % من الأصوات المعبّر عنها [6]،

---

[1]- أنظر ، المادة 5/58 ، من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

[2]- تتكون اللّجنة الانتخابية الولائية، من رئيس يعينه وزير العدل برتبه مستشار ونائب رئيس ومساعدين اثنين يعينهم الوالي من بين ناخبي الولاية ، ما عدا المترشحين والمنتمين إلى أحزابهم وأوليائهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الثانية ، المادة 88، المرجع نفسه.

[3]- أنظر، المادة 92 ، المرجع نفسه .

[4]- أنظر، المادة 76 ، المرجع نفسه .

[5]- أنظر ، عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 178، وكذلك، عبد الحميد إسماعيل الأنصاري، المرجع السابق، ص 48 وكذلك

Cf. Jacqué (J.P), op.cit, p 39

[6]- أنظر، المادة 2/76 من الأمر رقم 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق .

ولا تؤخذ أصواتها بعين الاعتبار لحساب المعامل الانتخابي [1]، يتم حساب هذا الأخير بتقسيم عدد الأصوات المعبّر عنها في الدائرة الانتخابية على عدد المقاعد [2].

لتوزيع المقاعد على القوائم يقسّم عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على المعامل الانتخابي، والناتج الصحيح يساوي عدد المقاعد التي تحصّلت عليها هذه القائمة [3].

---

[1]- يمكن حساب المعامل الانتخابي على أساس المعامل الوطني الذي يساوي عدد الأصوات المعبر عنها في كافة التراب الوطني على عدد المقاعد المطلوب شغلها على المستوى الوطني أو على أساس المعامل الموحد وهو محدد مسبقا لكافة التراب الوطني أو على أساس المعامل الانتخابي الذي يحسب في كل دائرة انتخابية وهو الذي تبناه المشرع الجزائري ، أنظر :
Cf. Jacqué (JP),op,cit , p 4

[2]- أنظر، المادة 77، من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، المرجع السابق .

[3]- لكي تتضح الصورة أكثر نقدم المثال التالي: نفترض أن هناك أربعة قوائم حزبية هي أ ، ب ، جـ ، د تتنافس للفوز بمقاعد في مجلس شعبي بلدي يحوي على 11 مقعد ، حيث تحصلت القائمة أ على 15000 صوت و القائمة ب على 1500 صوت و القائمة جـ على : 7500 ، أما القائمة د فعلى 6001 صوت ، أي بمجموع 30001 صوت هو عدد الأصوات المعبر عنها .

توزع المقاعد كالآتي : تلغى أولا القائمة التي لم تتحصل على 7 % من الأصوات ،وهي القائمة ب لأن 7 % يقدر بـ 2100 غير أن القائمة ب تحصلت إلا على 1500 صوت ، ثم نمر لحساب المعامل الانتخابي الذي يساوي :

$$\frac{\text{عدد الأصوات المعبر عنها – عدد أصوات القائمة التي لم تحصل على 7 \%}}{\text{عدد المقاعد}}$$

وحسابيا : $\frac{30001 - 1500}{11} = 2591$

ثم نقوم بقسمة عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة على المعامل الانتخابي والعدد الصحيح المتحصل عليه هو عدد المقاعد التي فازت بها هذه القائمة فيكون كالآتي :

القائمة أ = $\frac{15000}{2591}$ = 5 مقاعد ويتبقى من الأصوات 2045 .

القائمة جـ = $\frac{7500}{2591}$ = (2) مقعدين ويتبقى : 2318 صوت.

القائمة د = $\frac{6001}{2591}$ = (2) مقعدين ويتبقى : 819 صوت.

نتج عن القسمة بواقي لكل قائمة، وتبقّى لدينا مقعدين (2) لم يوزعا بعد، فلأي قائمة نعطي هذين المقعدين ؟

2-3 : توزيع البقايا [1]:

يتم ترتيب بقايا كل القوائم – سواء الفائزة بمقاعد أو تلك التي لم تتحصل على أي مقعد – حسب الأهمية، والقائمة التي تملك أعلى باقي هي التي تتحصل على المقعد، ودواليك حتى يتم توزيع المقاعد المتبقية .

تسمى هذه الطريقة قاعدة الباقي الأقوى .[2]

أما في حالة تساوي البقايا بين قائمتين أو أكثر فالمقعد يؤول للمترشح الأقل سنا [3] .

في الأخير يتم توزيع المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة على مترشحيها حسب ترتيبهم في هذه القائمة [4].

يظهر من الدراسة النظرية لقانون الانتخابات أنّ المشرع منح أهمية كبرى للإنتخاب كوسيلة ديمقراطية تمكّن المواطن من اختيار ممثليه في مختلف المجالس، لاسيما المجلس الشعبي البلدي ولهذا أحاطها بعدّة ضمانات وقواعد صارمة عبر مختلف مراحلها، فهل التطبيق الفعلي لهذا القانون [5]حقق هذا الهدف ؟

---

[1]- توزع البقايا إما على المستوى الوطني بجمع كل بقايا القوائم الحزبية في جميع الدوائر الانتخابية والمقاعد المتبقية. إنّ هذه الطريقة منتقدة جدا ،كما قد توزع البقايا على المستوى المحلي وهي الأكثر استعمالا – وتتم وفق قاعدتين ، قاعدة الباقي الأقوى التي أخذ بها المشرع الجزائري ،وهذه الطريقة لصالح الأحزاب الصغيرة ،أو طريقة المعدل الأقوى وهي لصالح الأحزاب الكبيرة. أنظر ، Cf . Jacqué (J.P).op.cit , pp 40-41.

[2]- بالعودة للمثال السابق فإنّ حساب البقايا يتم كالآتي : للقائمة (جـ) أقوى باقي (2318) فتتحصل على أحد المقعدين المتبقيين – وتليها القائمة (أ) التي تملك ثاني أقوى باقي (2045) ولهذا تأخذ المقعد الأخير ، فتصبح النتيجة النهائية كالآتي: القائمة أ تتحصل على(6)مقاعد، القائمة جـ تتحصل على(3) مقاعد ، القائمة (د) تتحصل على مقعدين (2) أما القائمة ب فلم تتحصل على أي مقعد .

[3]- أنظر ، المادة 78 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

[4]- أنظر ، المادة 79 ، المرجع نفسه .

[5]- لقد طبق القانون العضوي للانتخابات 07/97 فعليا بمناسبة الانتخابات المحلية في1997/10/23 والانتخابات المحلية في 2002/10/10، التي نتج عنها المجالس البلدية الممارسة حاليا (2002 – 2007).

المطلب الثاني : الانتخاب : تمثيل غير صادق لمواطني البلدية.

مما لا شك فيه، أنّ الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لاختيار ممثلي الشعب، إذ ينتج عنه مجلس منتخب يمثل المواطنين ويكون مرآة صادقة لكل فئات المجتمع بمختلف توجهاتها. غيّر أنّ التطبيق الفعلي للقانون العضوي للانتخابات الأمر 07/97[1]، أظهر عدّة نقائص وثغرات شوهت القيمة الديمقراطية للانتخاب وأثّرت سلبا على تمثيل المجلس لسكان البلدية.

إنّ الأمر07/97 لا يقدّم الضمانات الكافية لحسن سير العملية الانتخابية **(الفرع الأول)** ويزداد هذا التأثير على صحة تمثيل المجلس البلدي للسكان من خلال :ظاهرة الامتناع عن التصويت التي لا تجد الاهتمام الكافي لدراسة أسبابها والتقليل من أخطارها **(الفرع الثاني)** بالإضافة لعيوب نظام التمثيل النسبي التي تنعكس سلبا على المجلس الشعبي البلدي من حيث تمثيله و استقراره **(الفرع الثالث)** .

الفرع الأول : ضمانات غير كافية لنزاهة الانتخاب.

لقد عجز القانون العضوي للانتخابات الأمر 07/97 عن تقديم الضمانات الكافية والأكيدة لحماية شفافية ونزاهة الانتخاب، ولهذا تعالت الأصوات بعد الانتخابات المحلية لـ 2002 – في الوسط السياسي – تطالب بتعديل هذا القانون لسد ثغراته [2].

استجابة لذلك تم تعديل هذا القانون بالقانون العضوي 01/04[3] الذي أدخل بعض الإصلاحات [4]. غيّر أنّه تظل بعض النقائص المؤثّرة سلبا على عملية الانتخاب تجب الإشارة

---

[1] المرجع السابق.

[2] - Cf.Bouhara (Abd) :« un dispositif électoral démocratique :la vie du renouveau national »,in le Quotidien d'Oran, du 11/1/2003 au 15/1/2003 .

[3] -المرجع السابق.

[4] - إلغاء المكاتب الخاصة التي يصوت فيها الجيش الوطني وأسلاك الأمن ، إعطاء دور أكثر للمترشحين وممثليهم في الانتخاب وأهم تعديل هو تفعيل دور القضاء لحماية مبدأ المشروعية وتدعيم مبدأ الفصل بين السلطات.

إليها [1].

إنّ عدم تحيّز الإدارة وحيادها المكفول دستوريا [2]، يعتبر من بين أهم الضمانات التي يجب أن يوفّرها قانون الانتخابات؛ لأنّ الإدارة تعدّ وسيلة في يد الحزب الحاكم أو الائتلاف الحزبي الّذي يمكنه أن يسخرها لصالحه في الانتخابات وخاصة إذا كانت هذه الأخيرة (الإدارة) تتدخل في كافة إجراءات العملية الانتخابية [3].كما هو الحال في القانون العضوي للانتخابات الأمر 07/97[4]، حيث سبق وأن رأينا كيف تتدخل الإدارة ممثلة في وزير الداخلية أو الوالي في كافة إجراءات العملية الانتخابية، من بدء التسجيل وإعداد القوائم إلى الانتهاء بإعلان النتائج مرورا بفتح الترشح والحملة الانتخابية ، التصويت فالفرز .

رغم تأكيد المشرع الجزائري على حياد الإدارة من خلال المادة الثالثة من القانون العضوي للانتخابات [5]، إلاّ أنّه يظلّ ضمانا شكليا ، فمن جهة، جاءت صياغة المادة الثالثة عامة ولم تحدد كيف يلتزم مسئولو الإدارة وأعوانها بالحياد، بل تركت الأمر لضمير هؤلاء ومدى التزامهم بتطبيق هذه المادة. ومن جهة أخرى، يصعب كفالة الحياد بسبب الجهاز الإداري في حد ذاته .

إنّ الإدارة الجزائرية احتلت منذ الاستقلال – ولا تزال لحد اليوم – مكانة رئيسية في المجتمع ، بسبب سيطرتها على كل الميادين الاجتماعية والاقتصادية وقدرتها على التغلغل عبر كافة التراب الوطني لما تتميز به من قوة تستمدها من ديمومتها واستمراريتها رغم الأزمات [6].

---

[1]- إن تقييمنا للانتخاب كوسيلة ديمقراطية لإنشاء المجلس الشعبي البلدي سيعتمد على ما أسفر عليه التطبيق الفعلي للقانون العضوي للانتخابات الأمر 07/97 في الانتخابات المحلية لسنتي 1997 و 2002 أما القانون 01/04 المعدل والمتمم للأمر 07/97 فلم يوضع بعد في محك التطبيق باستثناء الانتخابات الرئاسية لـ 8 أفريل 2004 .

[2]- أنظر ، المادة 23 من دستور 1996 ، المرجع السابق .

[3]- Cf. Démocratie questions et réponses ,op .cit ,pp 55-56

[4]- المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

[5]- المرجع نفسه .

[6]- بالعكس فقد أستعمل الجهاز الإداري للتصدي للأزمات التي تواجه الدولة وأحسن مثال على ذلك، المرحلة الانتقالية بين سنتي 1992 – 1995، أين لعبت الإدارة دورا أساسيا لاستمرارية وجود الدولة رغم انهيار مؤسساتها المركزية .

كما أنّ علاقة الإدارة بالسلطة التنفيذية وطيدة لحد الاندماج في أعلى هرم السلطة من خلال الحكومة، ولهذا تبقى الإدارة أهم وسيلة في يد السلطة لتنفيذ قراراتها، وأبعد من ذلك قد تستعمل كأداة لحسم نتيجة الانتخاب لصالح الحزب الحاكم [1].

لهذا، تسعى الأحزاب السياسية جاهدة لاستثمار الإدارة، خاصة المراكز الحساسة والاستراتيجية فيها من طرف أشخاص لهم الانتماء الحزبي نفسه [2].

على ضوء ما قيل، نرى أنّ أحسن ضمان لحياد الإدارة هو إبعادها عن العملية الانتخابية غير أنّ هذا الحل يبقى مجرد تصور نظري، يصعب -بل يستحيل تطبيقه عمليا- لأنّ الانتخاب يمر بعدّة مراحل تتطلب وسائل بشرية ومادية ضخمة عبر كافة التراب الوطني لا يمكن أن يؤمّنها غير الجهاز الإداري .

لكن يمكن التقليل من تأثير الإدارة عن طريق إنشاء لجنة انتخابية مستقلة يصادق على تكوينها كل الأحزاب والقوى السياسية. تقوم هذه الأخيرة بمراقبة العملية الانتخابية والإشراف عليها من بدء تسليم بطاقة الناخب وتنظيم الحملة الانتخابية، وصولا للانتخاب في حد ذاته .

إنّ حياد الإدارة وحده لا يكفي لتحقيق انتخابات شفافة ونزيهة بل يجب أن يحيط القانون العملية الانتخابية بضمانات تحول دون حدوث أي عملية تزوير. غيّر أنّ تبني المشرع الجزائري نظام المكاتب المتنقلة وإمكانية تقديم ساعات الاقتراع يحتمل معه وقوع عدّة تجاوزات قد تصل لاستعمال هذه الاستثناءات لتزوير نتائج الانتخاب .

لم ينظم المشرع نظام المكاتب المتنقلة -كما يجب- رغم خطورتها؛ فلم يعرّف المكتب المتنقل و لم يحدد أسباب اللّجوء لهذا الاستثناء. إلاّ أنّه من خلال بعض المواد المتفرقة في القانون العضوي للانتخابات [3]، نستنتج أنّ المكاتب المتنقلة هي إجراء استثنائي يرد على القاعدة الأصلية والتي بموجبها يتم التصويت داخل مكاتب ثابتة تنشأ في كل دائرة انتخابية.

1- Cf.Essaid (T) : « Les mutations de l'administration, le regard de la science politique », in Revue IDARA, Ecole Nationale D'administration, volume 12, N 23, 2002, p 120.

2- Idem ,P123.

3- أنظر ، المواد 31 ، 46 ، 53 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق .

إذن، المكاتب المتنقلة هي مكاتب ليس لها مقر محدد، بل تستعمل لتصويت السكان الرحل، أو سكان جنوب البلاد، أو أي منطقة أخرى في التراب الوطني يتعذر فيها إنشاء مكاتب ثابتة، بسبب شساعة المساحة وضعف الكثافة السكانية .

كما لم يحدّد المشرع، من يملك صلاحية إنشاء هذه المكاتب، إلاّ أنّه حسب القانون العضوي للانتخابات [1] فالوالي هو المختص بإنشاء مكاتب ومراكز التصويت الثابتة: وما دام من يملك الأكثر يملك الأقل، فإنّ الوالي هو المختص أيضا بإنشاء المكاتب المتنقلة، وما يؤكّد ذلك المادة 1/46 حيث منحت للوالي إمكانية تسخير عناصر مصالح الأمن لمساعدة أعضاء مكاتب التصويت المتنقلة في عملهم [2].

وإذا كان إنشاء المكاتب العادية يتحكم فيه عدد الناخبين والظروف المحلية للولاية فبالنسبة للمكاتب المتنقلة تظلّ السلطة التقديرية كاملة للوالي لإنشاء هذه المكاتب [3].

كما نصّ المشرع على حماية هذه الصناديق في حالة تجاوز عملية الاقتراع يوما واحدا أو في حالة تعذر الالتحاق بالأماكن المقررة لإيواء هذه الصناديق والوثائق الانتخابية، وترك أمر تأمين هذه الحماية للسلطة التقديرية لرئيس المكتب، الذي يتّخذ كل التدابير اللازمة ويسخر الأماكن المرضية لتوفير الأمن والحصانة لصناديق الانتخاب .

إنّ هذا الضمان غير كاف فعلا لحماية الصناديق، إنّ الحرص يختلف من شخص لآخر فما يراه هذا حرصا يقدّره الآخر لا مبالاة والعكس.

لهذا، من الأفضل لو نص المشرع على تدابير وإجراءات لحماية هذه الصناديق وحددها بدقة ووضوح .

---

[1]- الأمر07/97، المرجع السابق .

[2]- المرجع نفسه .

[3]- لقد صرح رئيس الحكومة السيد " أحمد أويحي " في لقاء صحفي بثه التلفزيون الجزائري يوم 2004/3/16 بأنّ عدد المكاتب المتنقلة قد خفض إلى 428 صندوق بمناسبة الانتخابات المحلية لسنة 2002 .

أما فيما يخص الاستثناء الثاني، والمتعلق بتقديم ساعات افتتاح الاقتراع بـــ 72 ساعة أو 120 ساعة، فمن الواضح أنّ المشرع يسعى من خلال هذا الإجراء إلى تسهيل عملية التصويت للناخبين وتشجيعهم على ممارسة حقهم. وخاصة في ظلّ ظروف تحول دون ذلك كبعد مكاتب التصويت وتشتت السكان، غيّر أنّه يؤخذ على المشرع عدم إيراده القيود اللازمة لتجنـــب أي تجاوزات محتملة قد تمس بنزاهة الانتخاب. فقد ترك السلطة التقديرية للإدارة ممثلـــة في الـــوالي ووزير الداخلية و وزير الخارجية ، لتقرير الاستثناءات السابقة حسب الحالة، دون أن يقيـــدهم بأسباب واضحة لاتخاذ هذه الاستثناءات أو يحدد لهم المناطق التي تخضع لهذا الاستثناء بدقـــة، لاسيما وأنّه من الصعب ضمان حياد الإدارة.

من المهم أيضا أن تتم العملية الانتخابية في شفافية تامة، حيث يسمح للهيئـــة الناخبـــة بمتابعة كل إجراءات التصويت. وهذا ما أقرّه القانون العضوي للانتخابات [1]، غيّر أنّ الواقـــع العملي جعل هذا الضمان حبرا على ورق، لأنّ قاعدة الفرز العلني التي نص عليها القـــانون لا يؤخذ بها عمليا .

وأخيرا يظلّ أحسن ضمان لتطبيق القانون هو احترام مبدأ المشروعية وتجسيدا لذلك فقد منح المشرع لكل من الناخب والمترشح حق اللّجوء للقضاء الإداري [2]بمناسبة المنازعات التي تنشأ عن مراجعة القوائم الانتخابية ،تحديد أعضاء مكاتب ومراكز التصويت [3]،رفض المترشحين وعملية التصويت [4]. إلاّ أنّه يعاب على المشرع، فيما يخص المنازعات الناشئة عن رفض الترشح تحديده لمدة طعن قصيرة مقدرة بيومين يرفع خلالهما المترشح المرفوض طعنه للقضاء .

---

[1]- الأمر 07/97 ، المرجع السابق .

[2]- لقد كان القانون العضوي للانتخابات الأمر 07/97 قبل تعديله بالقانون العضوي 01/04 يحيل هذه المنازعات على القضاء العادي، فتعرض هذا القانون للانتقاد، لأنّ المنازعات الانتخابية هي من صميم القانون العام والتي تســـتلزم قضـــاة متخصصين في القانون الإداري بحكم الممارسة على الأقل.

[3]- من الجيد أنّ التعديل قد فتح المجال للطعن في قرار الوالي المحدد لقوائم أعضاء مكاتب ومراكـــز التصـــويت، إنّ هـــذه الإضافة تحسب لصالح شفافية ونزاهة الانتخاب.

[4]- لقد كانت المنازعات المتعلقة بالتصويت – على خلاف المنازعات الأخرى – من اختصاص اللّجنة الانتخابية الولائيـــة غير أنّ القانون 01/04 المعدل و المتمم للأمر 07/97 المتضمن للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات أحـــال هـــذه المنازعات على الجهة القضائية الإدارية المختصة ،وحسنا فعل ، إذ غلق الباب أمام الانتقادات الشديدة الموجهة له .كما أنه بهذا التعديل يكون قد وحدّ كل المنازعات سواء تلك المتصلة بالأعمال التحضيرية للانتخاب أو عملية التصويت .

إنّ هذه المدّة غير مناسبة ولا تكفي المترشح لتحضير حججه ورفع طعنه لحماية حقه في الترشح ولهذا من المهم تمديد هذه المدّة لأكثر من يومين لتمكين المترشح من ممارسة حقه في الطعن فعلا .

كما يؤخذ عليه، إقراره لعدم قابلية قرار المحكمة الإدارية للطعن بأي شكل من أشكال الطعن بما فيها الطعن بالنقض، وخاصة أنّ حق الترشح من الحقوق الأساسية للمواطن، فدرجة واحدة للتقاضي بالإضافة لغلق الباب أمام أي طريق من طرق الطعن لا يكفي لحماية هذا الحق كما يجب. لذا من الأفضل أن يفتح المشرع المجال للطعن بالنقض في قرار المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة.

الفرع الثاني : تأثير ظاهرة الامتناع عن التصويت على تمثيل المجلس الشعبي البلدي.

إنّ الامتناع عن التصويت – والذي يقصد به رفض نسبة معينة من الهيئة الناخبة ممارسة حقها في الانتخاب [1]- مؤشر مهم لتقييم المسار الديمقراطي [2]؛ لأنّه كلما زادت نسبة الامتناع عن التصويت كلما قلت القيمة الديمقراطية للانتخاب والتمثيل الحقيقي للهيئة الناخبة، فتصبح المجالس المنتخبة – في هذه الحالة – معبّرة إلاّ على أقلية الناخبين[3]، والعكس كلما قلت نسبة الامتناع عن التصويت، كلما ارتفعت القيمة الديمقراطية للمجالس التي تصبح ممثلة فعلا للهيئة الناخبة .

---

[1]- تحسب نسبة الامتناع عن التصويت بطرح عدد الناخبين المصوتين من عدد الناخبين المسجلين ،أنظر في ذلك :
Cf.Baguenard(J) « la démocratie une utopie courtisée », ellipses, Paris, 1999, p75.

[2]- (تعدّ المشاركة معيارا حقيقيا لقياس مدى ديمقراطية نظام الحكم ،حيث يعبّر عن الواجهة الحقيقية لذلك النظام ومدى تناغمه أو تنافره مع المثل الأعلى للديمقراطية) داود الباز :" الشورى والديمقراطية النيابية : دراسة مقارنة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي (البرلمان) مقارنة بالشريعة الإسلامية "، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997 - 1998 ، ص 27 .

[3]- للحفاظ على مصداقية الانتخاب، تقوم بعض دول العالم بإلغاء الانتخاب إذا وصلت نسبة الامتناع عن التصويت فيه إلى حد معين، أنظر Cf .Bouhara (Abd) op.cit , le 11/1/2003 , p7.

إنّ الجزائر كغيرها من دول العالم تعاني من هذه الظاهرة [1]، التي تتضح أكثر من خلال الجدول رقم1، الّذي يبيّن نسبة الامتناع عن التصويت في الانتخابات المحلية والوطنية من سنة 1995 إلى غاية 2002 .

نوع الاستشارة الانتخابية	تاريخ الانتخاب	نسبة الامتناع عن التصويت	نسبة المشاركة في التصويت
انتخاب رئيس الجمهورية السيد "اليمين زروال " [2]	1995/11/16	% 24.32	% 75.68
الاستفتاء حول تعديل دستور 1989[3]	1996/11/28	% 20.22	% 79.78
انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني[4]	1997/ 6/ 6	% 34.4	%65.60
انتخاب أعضاء المجالس البلدية والولائية [5]	1997/10/23	البلدية : 32.04 % الولاية : 37.27%	% 67.96 % 62.73
انتخاب رئيس الجمهورية السيد : "عبد العزيز بوتفليقة "[6]	1999/4/15	% 39.09	%60.91
الاستفتاء حول مشروع الوئام المدني[7]	1999/9/16	% 14.97	% 85.03
انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني[8]	2002/5/30	% 53.83	% 46.17
انتخاب أعضاء المجالس البلدية والولائية [9]	10 /10 2002/	% 49.89	%50.11

الجدول رقم 1 : نسبة الامتناع عن التصويت ونسبة المشاركة في كل من الانتخابات المحلية والوطنية بين سنتي 1995 و 2002 .

[1] - لقد بلغت نسبة الامتناع عن التصويت في فرنسا 25.74 % ووصلت إلى غاية 51 % في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1996 ، أنظر ، Cf . Baguenard (J) : op . cit , p 76 .

[2] - إعلان المجلس الدستوري، المؤرخ في **23/ 11/ 1995**، يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية، ج ر ج ج، عدد **72.**

[3] - إعلان المجلس الدستوري، المؤرخ في **1996/12/1** ، يتعلق بنتائج استفتاء **28** نوفمبر**1996** لتعديل الدستور، ج ر ج ج ، عدد **76.**

[4] - إعلان المجلس الدستوري، رقم **1/97** المؤرخ في **1997/6/9**، يتعلق بانتخاب المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، عدد **40** .

[5] - جريدة " le matin "،لتاريخ **24** و**25 / 10 / 1997** .

[6] - إعلان المجلس الدستوري، رقم **01/** إ.م.د/ **99**، المؤرخ في **1999/4/20**، المتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية ، ج ر ج ج عدد**29** .

[7] - إعلان المجلس الدستوري، رقم **02/**إ.م.د/**99**، المؤرخ في **1999/9/19**، المتعلق بنتائج استفتاء يوم **16** سبتمبر **1999**، ج ر ج ج عدد **66.**

[8] - إعلان المجلس الدستوري، رقم **01/**إ.م.د/**02**، المؤرخ في **3** يونيو **2002**، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج عدد **43** .

[9] - جريدة : Liberté ، لتاريخ **20/10/12**

من الملاحظ أنّ نسبة الامتناع عن التصويت تتغير من انتخاب لآخر. ولكنها عموما مرتفعة، إذ يصل متوسط نسبة الامتناع إلى 34 %، وتتراوح بين 14.97 %، وهي أقل نسبة مسجلة في الاستفتاء حول الوئام المدني سنة 1999، و 53.83 %، وهي أعلى نسبة عرفتها انتخابات المجلس الشعبي الوطني سنة 2002. ويرجع سبب ارتفاع نسبة المشاركة في استفتاء الوئام المدني، إلى الحملة الانتخابية الضخمة التي رصدت له [1] ولاقتناع أغلبية الهيئة الناخبة بأنّ هذا المشروع هو أحسن وسيلة لاسترجاع الأمن والاستقرار المفقودين لأكثر من عشرية كاملة.

أما بالنسبة للارتفاع الخطير لنسبة الامتناع عن التصويت في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني فيرجع سببه للأوضاع التي أجري فيها الانتخاب، حيث قاطعت بعض الأحزاب الانتخابات. كما عرفت منطقة القبائل (ولايتي تيزي وزو وبجاية) أحداث عنف و احتجاجات بلغت إلى حد رفض الانتخاب وقد عم هذا الاستياء كامل التراب الوطني وخاصة الولايات الكبرى وتجسد عن طريق الامتناع عن التصويت [2].

من الملاحظ أيضا من الجدول، أنّ نسبة الامتناع عن التصويت في الاستفتاءات والانتخابات الرئاسية (24.32 % ، 39.09 % في انتخاب رئيس الجمهورية لسنتي 1995 و 1999 على التوالي و 20.22 % ، 14.97 % في الاستفتاء حول تعديل الدستور سنة 1996 والاستفتاء حول الوئام المدني سنة1999)، أقل من نسبة الامتناع في الانتخابات التشريعية والمحلية (34.4 % و 53.83 % في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني لسنتي 1997 و 2002 على التوالي 32.04 ، 37.27 % و 49.89 % في الانتخابات المحلية لسنتي 1997 و 2002 على

[1]- لقد قام رئيس الجمهورية السيد ،" عبد العزيز بوتفليقة " صاحب هذا المشروع بزيارة كل ولايات الوطن لشرح مضمون هذا القانون، أهدافه وأبعاده من خلال تجمهرات شعبية ضخمة.

[2]- Cf . Bouhara (Abd) , op.cit

التوالي). ويعود السبب في ذلك لاهتمام المواطنين بالشؤون الوطنية أكثر من الشؤون المحلية وكذلك لوضوح الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات.

يتم التنافس في الانتخابات الرئاسية بين عدد قليل من المترشحين – عكس الانتخابات التشريعية و المحلية – وهو ما يسمح بالمعرفة الجيّدة بالمترشحين من قبل الهيئة الناخبة ويجعل الحملة الانتخابية مؤثرة وفعّالة، وبرامج المترشحين واضحة. كما يدور الاستفتاء حول موضوع واحد يتم شرحه بالتفصيل وطريقة التصويت سهلة فما على الناخب إلاّ الاختيار بين كلمتي " نعم " أو " لا ".

كما يلاحظ أنّ نسبة الامتناع عن التصويت في الانتخابات المحلية لسنة 2002 (49.89 %) أعلى من تلك المسجلة في الانتخابات المحلية لسنة 1997 (32.04 %) ويرجع السبب في هذا الارتفاع الخطير إلى الظروف التي أجري فيها الانتخاب وهي نفسها التي سادت أثناء الانتخابات التشريعية [1].

و إذا أضفنا لنسبة الامتناع عن التصويت في الانتخابات البلدية لسنة 2002 من لم يسجلوا أنفسهم في القوائم البلدية رغم توفر شروط الانتخاب فيهم [2] فإن النسبة ترتفع إلى 50 % أي 1 من 2 من الناخبين لم يصوت، وهو ما يدعو للتساؤل عن مدى تمثيل هذه المجالس لمواطني البلدية ؟.

مما لا شك فيه أنّ ارتفاع نسبة الامتناع في الانتخاب يؤثر سلبا على تمثيل المجالس البلدية؛ لأنّ هذه الأخيرة لا تمثل إلاّ أقلية الناخبين الذين صوتوا، ومن هنا تعتبر هذه المجالس غير ممثلة حقيقة لكل مواطني البلدية .

---

[1] - دعت بعض الأحزاب السياسية لمقاطعة الانتخاب وأعمال العنف في منطقة القبائل، التي أسفرت عن رفض سكان هذه المناطق وعلى رأسها ولايتي تيزي وزو و بجاية المشاركة في الانتخاب ، أنظر الجريدة اليومية :

Cf.LIBERTE :du 12/10/2002.

[2] - خاصة مع عدم توفر سياسية فعّالة تلزم الناخبين بتسجيل أنفسهم رغم أنّ التسجيل في القوائم الانتخابية ملزم في الجزائر إلاّ أنّه لا يقابله جزاء عند الإخلال به.

غير أنّ هذا الحكم لا ينطبق على كل المجالس البلدية في التـــراب الـــوطني،لأنّ نســـبة الامتناع عن التصويت تتغير من بلدية لأخرى. قد ترتفع في بلديات ما وتنخفض في أخرى حتى داخل الولاية نفسها [1].

إضافة للأسباب – سالفة الذكر – والتي ترتبط باستشارات انتخابية محددة، فإنّه هناك أسباب عامة لظاهرة الامتناع عن التصويت نلخصها فيما يلي [2]:

1. قد يكون الامتناع عن التصويت تعبيرا عن احتجاج ورفض الناخبين لوضعية يرونها غير مشروعة أو غير شرعية.
2. عدم استقرار الوضعية الاجتماعية وخاصة لفئة البطالين، الذين فقدوا كل ثقة في فائدة الوظيفة الاجتماعية والسياسية والمشاركة في الحياة المدنية .
3. صعوبة الاتصال بين الناخبين والمنتخبين المحليين، فيترتب عليه إعادة نظر النـــاخبين في مدى فائدة ممارسة حقهم في الانتخاب.
4. غموض البرامج السياسية التي تقدمها الأحزاب، وعجز هذه الأخيرة على تحقيق تـــأطير سياسي حقيقي للهيئة الناخبة.
5. جهل نسبة كبيرة من سكان البلدية للقوانين التي تسيّر بلديتهم.

6.مساهمة الظروف الحديثة وخاصة سهولة النقل في التقليل من استقرار المواطنين وإنقاص الروح التضامنية في البلدية، مما يؤدي لعدم الاهتمام بالشؤون المحلية .

---

[1] - سجلت بلديات ولاية عنابة في الانتخابات المحلية لـــسنة 2002 نسب الامتناع الآتية : بلدية شـــطايبي **15.9** % ، بلدية عين الباردة **20.75** % ، بلدية سرايدي **27.23** % ، بلدية الشرفة **28.77** % ، بلدية التريعات **29.63** %،بلدية الحجار **31.20** % ، بلدية برحال **33.13** % ، بلدية العلمة **35.68** % ، بلدية سيدي عمار **39.64** % ، بلديـــة واد العنب **39.70** % ، بلدية البوني **40.52** % ، وبلدية عنابة **53** % ، المصدر : مديرية التنظيم والشؤون العامـــة لولايـــة عنابة . تقرير حول سير ، تنظيم وإجراء اقتراع انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية ليوم 10 أكتوبر 2002 ، ولاية عنابة، أكتوبر 2002، غير منشور

[2] - أنظر ، ظريف بطرس، المرجع السابق، ص 135 وكذلك :

Cf. Avis et rapport du conseil économique et sociale, «La décentralisation et le citoyen », Rapport présenté par BRUNET – L'ECHENAULT (C), éditions journaux officiels,Journal officiel,France, n° 6, 2000,PP I 31-I32 .

رغم خطورة هذه الظاهرة على القيمة التمثيلية للمجالس، فإنّ المشرع الجزائري لم يعطها الاهتمام اللازم بمناقشة أسبابها وإيجاد حلول لها.

حاولت بعض الدول القضاء على هذه الظاهرة بجعل حق الانتخاب إجباري؛ فيعاقب كل متخلف عن الانتخابات دون عذر بغرامة مالية. ترى هذه البلدان [1]أنّ الانتخاب واجب مدني وعلى الممتنعين أن يعبروا عن آرائهم بالرفض من خلال أوراق الانتخاب لكي يتميزوا عن المتوفين والغائبين واللامبالين [2].

رغم صرامة هذا الحل إلاّ أنّه غير مناسب؛ لأنّه من جهة، يتعارض مع مبدأ حرية الانتخاب. ومن جهة أخرى، قد يدفع بالمواطنين للانتخاب بطريقة لا مبالية وشكلية لمجرد التخلص من العقاب وليس بنية المشاركة الحقيقية و التعبير الفعلي عن رأيهم في اختيار ممثليهم .

يكمن الحل للقضاء على ظاهرة الامتناع عن التصويت في تشجيع وتحفيز الناخبين للمشاركة في الانتخابات، بإيجاد الحلول المناسبة لأسباب هذه الظاهرة، والتي نذكر بعضها كما يلي :

1. توفير حد أدنى من الأمن، العدالة والاستقرار في المجتمع.
2. تحسين العلاقة بين الناخبين والمنتخبين المحليين عن طريق عمل المنتخبين بكل مصداقية وتشجيعهم للمبادرات الحسنة للناخبين ومناقشتهم حول مشاكلهم وحلها بالتضامن ومساعدة البلدية.
3. إجراء حملات تحسيسية حول أهمية الانتخاب كوسيلة ديمقراطية لمشاركة المواطنين في بناء مؤسسات الدولة.
4. توفير الضمانات الأكيدة لانتخابات حرة ونزيهة، يكون فيها صوت الناخب ذا قيمة مؤثرة في نتائج الانتخابات. مما يقنع الهيئة الناخبة بجدوى الإدلاء بأصواتهم.

---

[1]- نذكر من بين هذه البلدان ،أستراليا ، بلجيكا ، أثينا ، فنزويلا .

Cf. Baguenard (J) ,op , p 75

[2]- Cf. La démocratie questions et réponses, op.cit, pp 45-46.

5. إجراء حملات انتخابية هادفة، يكون الغرض منها توضيح البرامج السياسية والتعريف بالمترشحين، مع الابتعاد عن الديماغوجية والتضليل.
6. على المدرسة أن تساهم في ترسيخ مبادئ المواطنة في ذهن الأطفال وأهمية المشـــاركة في بناء الدولة، وتعلّمهم كيف تسير مؤسسات الدولة من خلال مقياس [1] مخصص لهذه المواضيع وأعمال تطبيقية كانتخاب رئيس القسم أو ممثل التلاميذ [2].
7. كما يجب أن تلعب العائلة دورها كأول خلية في المجتمع، فعلى الأولياء تربية أطفالهم على مبادئ المواطنة والمشاركة في الحياة المدنية.

الفرع الثالث : تأثير نظام التمثيل النسبي على تمثيل المجلس الشعبي البلدي واستقراره .

يخضع اختيار نظام انتخابي [3] معيّن لعدّة اعتبارات. أهمها النظـــام السياســـي للدولـــة والهدف المراد الوصول إليه من خلال هذا النظام، فكلا النظامين – سواء نظام الأغلبية أو نظام التمثيل النسبي – ليسا حياديين، إذ يؤثر كل نظام على اختيار الممثلين، تحديد نتيجة الانتخاب وطبيعة وعدد الأحزاب السياسية [4].

---

[1] - قدم وزير التعليم الفرنسي توصية للاهتمام أكثر بمادة التربية المدنية فاقترح تدريسها في الثانويات وتقديمها كامتحـــان في البكالوريا ، أنظر :

Cf. Avis et rapport du conseil économique et sociale,op.cit , p I 34.

[2] - تدرس مادة التربية المدنية في الجزائر في أقسام الابتدائي فقط ، وهذا غير كاف. بل يجب أن تدرس في الأقسام العليا ، ولما لا على شكل دورات تكوينية مجانية ، يقوم بها أساتذة من كلية الحقوق أو العلوم السياسية لصالح كل المواطنين الذين يتوفر فيهم مستوى معين من التعليم .

[3] - المقصود بالنظام الانتخابي : هو الأسلوب المتبع لحساب نتائج الانتخاب وتوزيع المقاعد على قوائم المترشحين ، وهو لا يخرج عن نظامين اثنين، نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي ، وهناك من يضيف لهما النظام المختلط ،وهو نظام وسط بـــين النظامين السابقين ، أنظر Cf.Jacqué (p), op.cit, pp 36 – 43.

كما أن هناك من المؤلفين من يدخل ضمن مصطلح النظم الانتخابية ، الانتخاب المباشر وغير المباشر ، الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة ، أنظر ، عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص 165 .

[4] - Cf.Jacqué (p),op.cit,pp 44 – 45.

إذا كان نظام التمثيل النسبي – الّذي أخذ به المشرع الجزائري في القانون العضوي للانتخابات الأمر07/97 – يمتاز بعدالته وإنصافه، لما ينتج عنه من تمثيل متنوع للمجتمع، فهذا لا ينفي عيوبه التي تؤثر سلبا على المجلس من حيث تمثيله واستقراره .

أ – لا يمثل نظام التمثيل النسبي كل الاتجاهات السياسية في المجلس الشعبي البلدي.

نظريّا يتميّز نظام التمثيل النسبي بقدرته على إنشاء مجلس منتخب يكون مرآة صادقة لكافة شرائح المجتمع المتنوعة، ويأخذ بعين الاعتبار كل الأقليات السياسية والفئات الاجتماعية غير أنّ الواقع يظهر خلاف ذلك :

إنّ تمثيل كل الأحزاب- و خاصة الصغيرة منها- في المجلس المنتخب يظل نسبي [1]، لأنّ القانون يشترط حصول الأحزاب على 7 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها في الانتخاب لكي تؤخذ بعين الاعتبار في توزيع المقاعد [2]، أما تلك التي لم تتمكن من الحصول على هذه النسبة فلن يكون لها تمثيل على مستوى المجلس المنتخب .

من هنا، يستحيل أن يمثل المجلس الشعبي البلدي كل الاتجاهات وخاصة في ظل المشاكل التي تعانيها الأحزاب.

إنّ الأحزاب في الجزائر حديثة النشأة لم تتمكن من التغلغل في المجتمع وخلق قواعد شعبية قوية. كما أنّها لا تملك ثقافة حزبية حقيقية، فبعد فترة طويلة ساد فيها منطق الحزب الواحد، فتح دستور 1989 [3] المجال لإمكانية إنشاء أحزاب سياسية. وفعلا نشأت أحزاب

1- Cf .Muller –Quoy (I):« le droit des assemblées locales », L.G.D.J, Paris, 2001.p 17

2- لقد حدد المشرع الجزائري في القانون العضوي للانتخابات هذه النسبة بـــ 5 % فيما يتعلق بانتخاب المجلس الشعبي الوطني أنظر المادتين 76 و 120 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق

3- أنظر ، المادة 40 ، دستور 1989 ، المرجع السابق .

كثيرة [1] أغلبها يعاني من عدم الاستقرار وكثرة الانقسامات .

يسفر تطبيق نظام التمثيل النسبي عن تمثيل متنوع لكل الفئات الاجتماعية والاقتصادية في البلدية، ولكن دون تناسب مع حجمها الحقيقي؛ أي تقوم فئة أو فئات اجتماعية أو مهنية بالسيطرة على المجلس مع أنها لا تمثل – في الغالب – سوى نسبة ضئيلة من سكان البلدية.

تتضح لنا هذه الفكرة بصورة أفضل من خلال الجداول التالية، والتي تتعلق بتحليل أعضاء المجالس الشعبية البلدية الناتجة عن الانتخابات المحلية لـ 2002 لكل من ولايتي عنابة وسوق أهراس.

الجدول رقم 02 : حسب المهن.

الولايات	المجموع *	إطار		موظف		أجير		صناعي		تاجر		فلاح		أعمال حرة		تعليم		دون مهنة	
		عدد	نسبة %	ع	%	ع	%	ع	%	ع	%	ع	%	ع	%	ع	%	ع	%
عنابة	**144**	**28**	**%19**	**59**	**%40.97**	**0**	**%0**	**0**	**% 0**	**6**	**% 4.17**	**1**	**% 0.69**	**1**	**% 0.69**	**40**	**% 28.78**	**9**	**% 6.25**
سوق أهراس	**218**	**7**	**% 3.21**	**79**	**% 36.2**	**4**	**% 1.83**	**1**	**% 0.45**	**9**	**% 4.12**	**18**	**% 8.25**	**14**	**% 6.42**	**61**	**% 27.98**	**25**	**% 11.46**

المصدر : مديرية الشؤون العامة والتنظيم لولاية عنابة [2] وولاية سوق أهراس [3].

[1] - (لقد ساهم القانون العضوي للأحزاب والجمعيات السياسية 11/89 ،من خلال المادة 14 منه والتي تشترط 15 توقيعا لاعتماد الحزب السياسي ،وكذلك الأمر 09/97 ، المتضمن القانون العضوي للأحزاب والجمعيات السياسية ، الذي ألغى القانون 11/89 ، رفع عدد التوقيعات المطلوبة لاعتماد الحزب السياسي إلى 25 توقيعا ، في السماح لكل من هب ودب لإنشاء حزب سياسي فتحولت (الأحزاب والجمعيات إلى شكل من أشكال البناءات العائلية)، مكلكل بوزيان . أ :" الاتجاهات القانونية للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية " ، مجلة إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ،مجلد 9 ،عدد 2 ، 1999 ، ص 52 .

* عدد أعضاء كل المجالس الشعبية البلدية للولاية .

[2] - تقرير حول سير، تنظيم و إجراء اقتراع انتخاب المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، المرجع السابق .

[3] - قائمة أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي، الانتخابات المحلية لـ 10 أكتوبر 2002، ولاية سوق أهراس، غير منشور.

الجدول رقم 03 : حسب هرم الأعمار.

الولاية	المجموع	أقل من 30 سنة		من 31-40 سنة		من 41-50 سنة		من 51-60 سنة		أكثر من 60 سنة	
		ع	%	ع	%	ع	%	ع	%	ع	%
عنابة	**144**	**2**	**1.39 %**	**59**	**40.97 %**	**59**	**40.97 %**	**23**	**15.97 %**	**1**	**0.69 %**
سوق أهراس	**218**	**4**	**1.83 %**	**91**	**41.7%**	**83**	**38.07 %**	**35**	**16.05 %**	**5**	**2.29 %**

المصدر : مديرية الشؤون العامة لولاية عنابة وولاية سوق أهراس .

من الملاحظ أنّ الفئات المسيّطرة على المجالس البلدية هي فئة المـــوظفين (40.97 % في ولاية عنابة و36.23 % في ولاية سوق أهراس) وتليهـــا فئـــة الأســـاتذة (26.78 % عنابـــة و 27.98 % سوق أهراس)، ويرجع السبب في هذا التمثيل الزائد لهاتين الفئتين مقارنة بفئات أخرى كالأعمال الحرة والتجار (0.69 %، 4.17 % على التوالي بالنســبة لولايـــة عنابـــة ، و 6.42 % و 4.12 % بالنسبة لولاية سوق أهراس) لطبيعة الوظيفة في حد ذاتها، هذا من جهة. وما تتطلبه مهمة المنتخب المحلي، من جهة أخرى، فهناك مهن حساسة تتأثر ســـلبا إذا تركهـــا صاحبها لفترة طويلة،كالطب والمحاماة والتجارة؛ لأنّ الابتعاد عن ممارســـتها يفقـــد الزبـــائن الرأسمال الحقيقي لهذه المهن. بينما يخضع الموظفون والأساتذة لقانون الوظيف العمومي الـــذي يقدم لهم عدّة تسهيلات تمكنهم من التوفيق بين وظيفتهم الأساسية ومهمة التمثيل .

هناك مهن أخرى تتأثر بالتغيرات الاقتصادية، كالصناعيين والأجراء، فقد يحـــدث أن تتطـــور مناصب ما تكنولوجية أو تقنية خلال فترة ممارسة المنتخب الأجير أو الصناعي لوظيفته التمثيلية فمن الصعب عليه أن يلتحق بهذه المناصب عند انتهاء عهدته، وخاصة لعدم خضوعه للتكـــوين المناسب الّذي يؤهله لهذا المنصب إما لصعوبة التوفيق بين كلا الوظيفتين، أو لتفرغه التام للعمل في البلدية، وهذا ما يفسر التمثيل الضئيل لهذه الفئة (0 % لكليهما في ولاية عنابـــة و 1.83% للأجير و 0.45% للصناعي في ولاية سوق أهراس).

إنّ وظيفة المنتخب المحلي السياسية مألوفة لدى البعض،كالموظفين، الأساتذة، المحامين والأطباء فلا يترددوا للقيام بها، بينما هي ليست كذلك بالنسبة للفلاحين. والملاحظ أن نسبة تمثيل الفلاحين في ولاية سوق أهراس لا بأس بها (8.25 %) بالمقارنة مع ولاية عنابة التي يكاد ينعدم فيها تمثيل هذه الفئة (0.69 %) وربما يرجع السبب في هذا الفارق للطابع الفلاحي لولاية سوق أهراس .

نشير أيضا للاختلاف الملاحظ فيما يخص فئة الإطارات، إذ يبرز تمثيلها على مستوى المجالس الشعبية البلدية لولاية عنابة (19 %) ،ويتضاءل في ولاية سوق أهراس (3.21 %) وربما السبب في ذلك يعود لأهمية ولاية عنابة على الصعيد الوطني، فهي رابع ولاية بعد الجزائر وهران وقسنطينة، ومنه حجم الإدارات و المؤسسات بها أكبر، لهذا نسبة الإطارات عالية ومنه تمثيلها كذلك .

أخيرا نسجل نسبة تمثيل معقولة للبطالين [1](دون مهنة) (6.25 % في عنابة و11.46 % في سوق أهراس) ويفسر ذلك بتفرغهم التام لممارسة وظيفة التمثيل.

هذا ويتضح من الجدول رقم3 ، أنّ تمثيل الفئة الأكثر من 60 سنة (0.69 % في عنابة و 2.29 % في سوق أهراس) ضعيفة و الشيء نفسه بالنسبة لفئة الشباب الأقل من 30 سنة (1.39 % في عنابة و 1.83% في سوق أهراس) التي لا تمثل فعلا حجمها الحقيقي في البلدية، وربما يرجع السبب الأساسي في ذلك إلى عدم تفرغ هذه الفئة لانشغالها بالدراسة أو لعدم استقرارها، فتفضل البحث عن وظيفة بدل الخوض في ميدان غامض ومجهول بالنسبة لها.

أما باقي الفئات (من 31 إلى 40 سنة ،من 41 إلى 50 سنة و من 51 إلى 60 سنة) فهي ممثلة بزيادة في المجلس (40.97 % ، 40.97 % ، 15.97 % على التوالي في ولاية عنابة و41.7 % ، 38.07 % و 16.05 % في ولاية سوق أهراس) .

مما تقدم يتضح، أنّه من الصعب تحقيق تطابق بين الحقيقة الاجتماعية والاقتصادية وتمثيلها النسبي في المجلس البلدي والأخطر من ذلك إمكانية سيطرة إحدى الفئات رغم قلة

---

[1]- تضم فئة " دون مهنة " البطالين والمتقاعدين، غير أنّه بالنظر للجدول رقم 3 (حسب هرم الأعمار) فإن الفئة الأكثر من 60 سنة وهو سن التقاعد ضئيلة ولهذا أشرت للبطالين فقط، لأنهم يشكلون النسبة الغالبة في فئة " دون مهنة " .

عددها في المجتمع المحلي على المجلس لكي تحمي مصالحها الخاصة [1]، فتحوّل المعـــنى الحقيقـــي للتمثيل [2].

أما بالنسبة للمرأة – والتي تشكل تقريبا نصف الهيئة الناخبة – فـــإنّ تمثيلـــها [3]علـــى مستوى المجلس ضعيف جدا، بل يكاد ينعدم تماما (3.47 % في ولاية عنابة و 0.45 % في ولاية سوق أهراس) حسب الجدول رقم 04 :

الجدول رقم 04 : حسب الجنس .

الولايات	مجموع المنتخبين البلديين	الرجال		النساء		عدد الهيئة الناخبة	الرجال		النساء	
		ع	ن	ع	ن		ع	ن	ع	ن
عنابة	**144**	**139**	**96.53 %**	**5**	**3.47 %**	**343323**	**180812**	**52.66 %**	**162511**	**47.33 %**
سوق أهراس	**218**	**217**	**99.54 %**	**1**	**0.45 %**	**233159**	**120790**	**51.80 %**	**112369**	**48.19 %**

المصدر : مديرية الشؤون العامة والتنظيم لولايتي عنابة وسوق أهراس.

إنّ التقصير في تمثيل المرأة في المجالس البلدية ظاهرة تعاني منها حتى البلدان الـــتي تملـــك تقاليد ديمقراطية، حيث لا يتجاوز معدل تمثيل المرأة في أوربا 15 % وتتراوح بين 35 % في دول الشمال و 6 % في فرنسا ، وتستقر في الدول الأخرى بنسبة 10 % [4].

---

[1]- أنظر ، روبير بيلو : المرجع السابق ، ص ص ، 180 – 181 .

[2]- « la professionnalisation des fonctions électives détourne l'esprit du principe représentatif » , Baguenard (J) ,op.cit , p 74.

[3]- يتراوح المستوى الدراسي للمنتخبات بين مستوى المتوسط بالنسبة للمنتخبة في ولاية سوق أهراس ، ومستوى عـــالي لأربعة من المنتخبات في ولاية عنابة وبعد التدرج للمنتخبة الأخيرة في ولاية عنابة. أنظر، مديرية الشؤون العامة والتنظـــيم لولاية عنابة وولاية سوق أهراس ، المرجع السابق .

[4]- Cf. Démocratie questions et réponses, op. Cit, pp 47 – 49.

يمكن تفسير هذا الوضع بالتقاليد، الأسباب التاريخية والسياسية:

منذ القدم اعتبرت المرأة دائما إنسانا قاصرا بطبيعته على إنجاز النشاط السياسي، ولهذا أبعدت عن السلطة والحكم. كما أنّ التقاليد تفرض تقسيم العمل بين الرجل والمرأة، فتهتم هذه الأخيرة بكل ما يتعلق بالمترل وتربية الأطفال، وهو ما لا يتناسب والعمل السياسي الّذي يتطلب الكثير من الجهد والوقت. بينما يهتم الرجل بالأعمال خارج المترل لتأمين العيش فيمنحه هذا الاحتكاك المستمر بالمجتمع قدرة على فهم الأمور السياسية والمشاركة فيها. إضافة لذلك، المرأة بطبعها لا تميل للعمل السياسي الّذي يتطلب الكثير من الوقت، المناقشة، تحمّل الضغوطات، المسؤوليات ورفع التحديات.

يثير هذا الوضع القلق، لأنّه يشكل من جهة، اعتداء صريح على مبدأ المساواة في اعتلاء المناصب العمومية، أحد أهم المبادئ الديمقراطية المكفولة دستوريا [1] . ومن جهة ثانية، يشوه مفهوم التمثيل؛ فالأصل أن يكون التمثيل لكل سكان البلدية بينما في الواقع المرأة – نصف المجتمع المحلي – لا تُمثّل كما يجب.

ب – اعتماد نظام القوائم المغلقة :استحواذ على حرية الناخب في اختيار ممثليه.

تبنى المشرع الجزائري [2]- إلى جانب نظام التمثيل النسبي [3]- الانتخاب بالقائمة؛ حيث يقوم الناخب باختيار مجموعة من المترشحين عوض مترشح واحد كما هو الحال في الانتخاب الفردي [4].

يحدد عدد هؤلاء المترشحين وفق المقاعد المطلوبة في المجلس البلدي وينظمون في قوائم حزبية أو حرة .

على الناخب أن يختار قائمة المترشحين كما هي، فلا يحق له أن يدخل عليها أي تعديل وهو ما يعرف بنظام الانتخاب بالقائمة المغلقة.

---

[1]- أنظر، المادة 51 من دستور 1996 ، المرجع السابق .

[2]- أنظر، المواد من 75 إلى 86 من الأمر 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

[3]- إنّ الأخذ بنظام التمثيل النسبي يفترض حتما استعمال الانتخاب بالقائمة ،أنظر ، عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ص 176 .

[4]- المرجع نفسه ، ص 168 .

مما يعاب على هذا النظام [1] أنه يقلل من حرية الناخب في اختيار ممثليه لأنّه يقيّده بالمترشحين الذين يختارهم الحزب أو المترشحين الأحرار، وهو ما ينافي المبادئ الديمقراطية [2]، إذ لا يمكن أن يكون التمثيل حقيقيا دون أن تكون للناخب الحرية التامة في اختيار ممثليه .

في الحقيقة، من الصعب عمليا أن يتعّرف الناخب على جميع المترشحين وخاصة في البلديات الحضرية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، أصبحت الأحزاب السياسية تهتم أكثر فأكثر بالانتخابات المحلية (البلدية والولائية) لما أصبح لها من أهمية على المستوى الوطني.

لقد أعطى دستور 1996 [3]بعدا جديدا للمجالس المنتخبة، من خلال نصه في المادة 101 / 2 [4] على أن ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة ينتخبون عن طريق الانتخاب غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية.

لهذا أصبحت الانتخابات المحلية بمثابة المفتاح لاعتلاء المناصب الوطنية العليا في المؤسسات المركزية للدولة [5].

أمام هذه الوضعية يجد الناخب نفسه ملزما على اختيار أحد القوائم المعروضة عليه ويظهر الخطر أكثر عندما تتعمّد الأحزاب وضع شخصيات معروفة بكفاءتها وحسن سيرتها على رأس القائمة وتعقّبها بأسماء أخرى غير معروفة وربما أقل كفاءة، معتمدة على أسماء الشخصيات الأولى لاجتذاب الناخبين وتمرير القائمة. بهذه الطريقة يخدع الناخب عندما يمنح صوته لهذه القائمة [6].

إذن، فالاختيار الفعلي للمترشحين بيد الأحزاب السياسية وليس بيد الناخبين.
يمكن التخفيف من هذا العيب بإعمال نظام القوائم مع المزج [7]، حيث تترك الحرية

---

[1]- أنظر ، عيوب نظام الانتخاب بالقائمة ، المرجع نفسه ، ص ص 172 – 173، وأنظر ، أيضا عبد الحميد إسماعيل الأنصاري ، المرجع السابق ، ص 404 .

[2]- " إن الحرية ركيزة أساسية للديمقراطية، فلا ديمقراطية دون حرية ولا حرية دون ديمقراطية "، داود الباز، المرجع السابق ، ص 24 .

[3]- المرجع السابق .

[4]- المرجع نفسه .

[5]- أنظر، محمد زغداوي، المرجع السابق ، ص 62 .

[6]- أنظر ، محمود عاطف البنا، المرجع السابق ، ص 317 وص 318 .

[7]- أنظر ، عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص 169

للناخب لتكوين القائمة التي يراها مناسبة من المترشحين المعروضين عليه من مختلف التشكيلات السياسية .

ج – تأثير نظام التمثيل النسبي على استقرار المجلس الشعبي البلدي.

من المتفق عليه أن نظام التمثيل النسبي هو النظام الأكثر عدالة [1]؛ لأنّه يعطي لكل تشكيلة سياسية عددا من الممثلين يتناسب وأهميتها في الهيئة الناخبة ، فينتج عنه مجلس تداولي يتم فيه مناقشة مختلف الآراء لا مجرد غرفة تسجيل. كما أنّه الأكثر اتفاقا مع المبدأ الديمقراطي لأنّه يسمح بتمثيل سكان البلدية باختلاف توجهاتهم. لكن بفضل ما يتيحه للأحزاب من فرص فهو يعمل على مضاعفة عددها مما يصعّب عملية تكوين أغلبية متماسكة ومستقرة في المجلس المنتخب [2] .

في الواقع، هذا هو أخطر انتقاد وجه لنظام التمثيل النسبي، فعجزه عن خلق أغلبية ثابتة يجعل العمل داخل المجلس البلدي غير شفاف، إذ لا يمكن تحديد مصدر القرار بسبب الاتفاقات المستمرة بين عدّة أقليات لتكوين أغلبية. على عكس نظام الأغلبية الّذي ينتج عنه أغلبية واضحة هي مصدرة القرار ومعارضة واضحة، لهذا يوصف هذا النظام بالصرامة والفعالية [3].

لقد ظهر هذا العيب جليا في المجالس المنتخبة البلدية، سواء في العهدة الانتخابية 1997 – 2002 [4]أو العهدة الحالية 2002 – 2007 ، فكثيرا ما نقرأ في الجرائد [5]اليومية عن الأزمات التي يتعرض لها الكثير من المجالس الشعبية البلدية والخلافات التي تنشأ بين المنتخبين المحليين بسبب عدم وجود أغلبية مستقرة وثابتة في المجلس .

---

[1]- يقابل نظام التمثيل النسبي نظام الأغلبية الذي يعد النظام الأقل ديمقراطية؛ لأنه لا يمثل كافة الآراء في المجتمع غير أنه يحقق استقرارا أكثر في المجلس ومنه فعالية في العمل.

[2]- Cf . Jacqué (J.P) , op.cit , p 41 –p 42.

[3]- Idem , p 44 –p45.

[4]- أنظر ، مصطفى دريوش :" الجماعات المحلية بين القانون والممارسة " ،مجلة الفكر البرلماني ، إصدارات مجلس الأمة الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002 ، ص 96 .

[5]- أنظر المقال في الجريدة اليومية :

« Blocage au sein de l’ APC de Guelma », Le jeune Indépendant , du 28/12/2003.

هذا طبعا، ما سيؤثر سلبا على مردود المجلس وعمله، فلا ننسى أن وظيفة المجلس البلدي لا تنتهي بتمثيل سكان البلدية بل وظيفته الحقيقية هي إدارة وتسيير المصالح البلدية.

إذن، العدالة المجردة التي يحققها نظام التمثيل النسبي لا قيمة لها إذا لم تحقق الاستقرار للمجلس البلدي المنتخب، والفعالية والانسجام في إدارته للبلدية.

لهذا من الضروري أن يفكر المشرع الجزائري في تحسين نظام التمثيل بتلافي هذا العيب عن طريق إدخال بعض قواعد نظام الأغلبية، للتوفيق بين التمثيل العادل الذي يحققه النظام النسبي وفعالية المجلس التي يحققها نظام الأغلبية.

قد سبق وأن أخذ المشرع الجزائري بهذا النظام المختلط [1] في قانون الانتخابات السابق القانون رقم 13/89 من خلال النظام النسبي مع أفضلية الأغلبية في دور واحد؛ أي الحزب المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات يتحصل على كل المقاعد، أما إذا تحصل على الأغلبية البسيطة فإنه يأخذ نصف المقاعد زائد مقعد. أما المقاعد المتبقية فتوزع بالتناسب على الأحزاب التي تحصلت على 10 % من الأصوات المعبر عنها توزيعا نسبيا [2].

تعرض هذا النظام لشيء من التعديل في القانون 06/90 ، لكنه حافظ على طابعه المختلط [3].

---

[1]- لقد تبنى المشرع الفرنسي النظام المختلط سنة 1982 بموجب القانون 974/82 المؤرخ في 19 /1982/11وهذا للتقليل من عيوب نظام الأغلبية بإدخال بعض قواعد التمثيل النسبي ،فأصبح انتخاب المجالس البلدية التي تضم أكثر من 3500 نسمة ، يتم وفق نظام الأغلبية والنظام النسبي

Cf .Gohin (o) : « institutions administratives », L.G.D.J, paris ,3 eme éditions , 1998 ,pp 244-247 et Jacqué (p),op.cit ,pp 43-44 .

والشيء نفسه بالنسبة لانتخابات المجالس الجهوية ابتداء من سنة 1999 ،غير أن هذه المرة تم تحسين النظام النسبي ،بإدخال بعض الإصلاحات من نظام الأغلبية .

[2]- أنظر ، المواد 61-62 من القانون 13/89 ، المتضمن قانون الانتخابات، المرجع السابق

[3]- لقد أصبحت القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة للأصوات تأخذ المقاعد المتناسبة مع ما تحصلت عليه من أصوات وليس كل المقاعد. أما إذا تحصلت على الأغلبية البسيطة، فإنها تأخذ نصف المقاعد زائد مقعد إذا كان عدد المقاعد زوجي ونصف المقاعد فقط إذا كان عدد المقاعد فردي، أما المقاعد المتبقية فتوزع بالتناسب على القوائم المتحصلة على 7 % على الأقل من الأصوات المعبرة عنها ،انظر المادتين 62 و 62 مكرر واحد من القانون 06/90، المعدل والمتمم للقانون رقم 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، المرجع السابق .

من الملاحظ أن هذا النظام يجنح لصالح الأحزاب الكبرى؛ لأنه يبالغ في تمثيل الحزب المتحصل على الأغلبية المطلقة (50 % +1) [1].

لهذا نرى أنه من الأفضل – لإعطاء فرصة أحسن للأقليات السياسية – أن يتم تخفيض عدد المقاعد التي يتحصل عليها حزب الأغلبية إلى ثلث المقاعد (3/1) وتوزع المقاعد المتبقية بالتناسب على باقي الأحزاب المتحصلة على 7 % بما فيهم حزب الأغلبية. أما في حالة ما إذا لم تتحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة ،فإنّ الحزب المتحصل على الأغلبية البسيطة يأخذ ربع (¼) المقاعد وتوزع باقي المقاعد بالتناسب على كل الأحزاب المتحصلة على 7 % من الأصوات المعبر عنها بما فيها حزب الأغلبية .

هكذا يتم ضمان وجود أغلبية حزبية واضحة في المجلس المنتخب إلى جانب تمثيل التشكيلات السياسية الأخرى [2].

---

[1] Cf. Essaid (T) ,La démocratie à l'épreuve de la décentralisation.. ,op.cit ,p 56.

[2] - نستعمل نفس معطيات المثال السابق، نفترض أن هناك 4 قوائم حزبية تتنافس على 11 مقعد في المجلس الشعبي البلدي وتحصلت كل منها على الأصوات التالية: القائمة "أ" : 15000 صوت، القائمة "ب" : 1500 صوت ، القائمة "ج" : 7500 صوت، والقائمة "د": 6001 صوت ؛أي بمجموع 30001 صوت .

تساوي الأغلبية المطلقة (50 %+1) من الأصوات المعبر عنها 15001.5، لم تتحصل عليها أي قائمة لهذا نمر للافتراض الثاني: القائمة "أ" هي التي تحصلت على الأغلبية البسيطة بـ 15000 صوت لهذا تأخذ (4/1) المقاعد وهو تقريبا 3 مقاعد ،وتبقى 8 مقاعد توزع بالتناسب على كل الأحزاب :

أولا نحسب المعامل الانتخابي = $\frac{30001 - 1500}{8}$ = 3562.63

بعد إلغاء أصوات القائمة " ب " لأنها لم تتحصل على 7 % من الأصوات المعبر عنها .

ثم نوزع المقاعد على القوائم : أ : $\frac{15000}{3562.63}$ = 4 مقاعد ويتبقى 749 صوت

ج : $\frac{7500}{3562.63}$ = مقعدين ويتبقى 374 صوت

د : $\frac{6001}{3562.63}$= مقعد ويتبقى 2438 صوت

يبقى مقعد يوزع على القائمة التي تملك أكبر باقي وهي القائمة "د" وفي الأخير تتحصل القوائم على المقاعد التالية : القائمة أ : 7 مقاعد، القائمة ج: مقعدين، القائمة د : مقعدين. أما القائمة "ب" فلم تتحصل على أي مقعد.

مما سبق، نخلص إلى أنّ الانتخاب هو الأسلوب الديمقراطي لاختيار ممثلي الشعب.

غير أنّ هذا المفهوم لا يظهر في الواقع العملي بسبب: الضمانات الشكلية التي يمنحها القانون العضوي للانتخابات الأمر 07/97، ظاهرة الامتناع عن التصويت وعيوب نظام التمثيل النسبي، التي تساهم جميعها في إضعاف والتقليل من تمثيل المجلس لمواطني البلدية.

إذا كان هذا هو حكمنا على إنشاء المجلس الشعبي البلدي، فماذا عن تكوينه ؟

المبحث الثاني : تكوين المجلس الشعبي البلدي.

اعتمد المشرع الجزائري على المبادئ الديمقراطية لتكوين المجلس الشعبي البلدي، فجعل منه جهازا يعبّر عن إرادة مواطني البلدية مما أضفى عليه طابعا تمثيليا.

يتكون المجلس من منتخبين يتناسب عددهم مع نسبة السكان في البلدية، يمارسون وظيفتهم التمثيلية لمدة محددة (**المطلب الأول**).

كما يشكّل المجلس من طرف ومن بين أعضائه لجانا، يراعى فيها مبدأ التناسب في تمثيل كل الاتجاهات السياسية.

تسهل اللّجان عمل المجلس الشعبي البلدي، حيث تهتم كل لجنة بدراسة المواضيع المتعلقة بمجال معين يدخل ضمن اختصاصات المجلس (**المطلب الثاني**) .

المطلب الأول : المنتخبون.

يسعى حوالي 13 ألف [1]منتخب بلدي إلى ممارسة عهدته الانتخابية وتمثيل المواطنين عبر مختلف بلديات الوطن. لا يعتمد تحقيق هذا الهدف على إرادة المنتخبين فقط.

إنّ تحديد عدد هؤلاء في المجلس البلدي (**الفرع الأول**) ومدة العهدة الانتخابية (**الفرع الثاني**) يؤثر مباشرة في القيمة التمثيلية للمجلس.

كما تطرح العضوية في المجلس عدّة قضايا جوهرية تؤثر على الممارسة الفعلية للعهدة الانتخابية (**الفرع الثالث**).

[1]- عدد المنتخبين بالتحديد للعهدة الانتخابية 2002 – 2007 هو 13981، أنظر ،المرسوم التنفيذي 232/02 ،المؤرخ في 2002/6/8 ، المعدل للمرسوم التنفيذي 278/97، الذي يحدد كيفيات تطبيق أحكام المادتين 79و 99 من الأمر 07/97، المؤرخ في 1997/3/6 ،والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية ، ج ر ج ج، عدد 47 .

الفرع الأول : عدد المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي.

إنّ عدد المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي؛ أي حجم المجلس ،يؤثر في تمثيل سكان البلدية ،لهذا كان من الضروري تحديد الحجم الملائم لممارسة الديمقراطية (أ).

كما يفتح حجم المجلس النقاش حول مسألة أخرى- لا تقل أهمية- هي حجم البلدية المناسب لتجسيد الديمقراطية (ب) .

أ – مدى ملاءمة حجم المجلس الشعبي البلدي لممارسة الديمقراطية.

اعتمد المشرع الجزائري على معيار الكثافة السكانية لتحديد حجم المجلس البلدي (عدد الناخبين) و لم يأخذ بمعيار الأهمية أو التقارب في التطور، لأنّ تحقيق التنمية الشاملة يفترض عدم التمييز بين المناطق على أساس أهميتها. بل بالعكس من ذلك قد تحتاج المناطق الفقيرة لمجلس لا يقل أهمية عن المناطق المتطورة للقيام بمهمة التنمية السريعة[1] هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى تتطلب الديمقراطية العدالة في تمثيل السكان؛ أي أن يقابل كل نسبة معينة من السكان ممثل. وبهذا يمثل المجلس البلدي سكان البلدية من حيث توجهاتهم ومن حيث تعدادهم أيضا.

على هذا الأساس، حددت المادة 97 من القانون العضوي للانتخابات[2] عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي المبين في الجدول رقم 05 كما يلي :

نسبة السكان	عدد الأعضاء
أقل من 10.000	7
من 10.000 إلى 20.000	9
من 20001 إلى 50.000	11
من 50.001 إلى 100.000	15
من 100.001 إلى 200.000	23
أكثر من 200001	33

جدول رقم 05 : تحديد عدد أعضاء المجالس البلدية حسب نسبة السكان.

المصدر: المادة 97 من الأمر 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[3].

---

[1]- أنظر ، مسعود شيهوب،" اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ و التطبيق "، المرجع السابق ، ص 28 .

[2]- الأمر 07/97 ، المرجع السابق .

[3]- المرجع نفسه.

أخذ المشرع بحجم المجلس المتغير حسب التعداد السكاني الذي يجرى دوريـــا، ليبقـــى المجلس ممثلا فعلا للسكان. وفي حالة تزايد عدد السكان، يتم إضافة أعضاء آخرين بقدر نســـبة الزيادة [1]دون أن تتعدى هذه الزيادة الحد الأقصى لها والمقدرة بـــ 33 عضو [2].

إنّ تقييم مدى ملاءمة حجم المجلس الشعبي البلدي — الذي اعتمده المشرع الجزائري — لتحقيق الديمقراطية، يستلزم العودة للقانون المقارن، لأنّ نظام الإدارة المحلية نظام عالمي تأخذ به معظم البلدان بغض النظر عن مستوى التقدم الذي وصلت إليه أو مـــدى أخـــذها بالنظـــام الديمقراطي.

في الحقيقة، لا يوجد معيار متفق عليه يحدد على أساسه الحجـــم المناســـب للمجلـــس البلدي[3]خاصة وأن تحديد الحجم الملائم يطرح إشكال التوفيق بين الديمقراطية والكفاءة الإدارية.

إنّ الديمقراطية تتجسد من خلال تمثيل أكبر قدر ممكن من المواطنين ومـــنحهم القـــدرة على المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية، هذا ما يفترض مجلس ذو حجم كبير [4]. غير أنّ وجود عدد كبير من المنتخبين المحليين في المجلس قد يشكل عائقا للإدارة الجيدة.

إنّ العدد المرتفع قد يحول دون النقاش البنّاء ويعيق اتخاذ القرار في الوقت المناسب [5] لأنّ الإدارة الحاسمة تفترض مجلسا صغيرا، في حين أن هذا الحجم قد لا يتناسب والديمقراطية لأنّه لا يمثل كل السكان فعلا.

[1]- يتم تحديد المقاعد المطلوب شغلها في المجالس البلدية قبل كل انتخاب ، أي كل خمسة سنوات ،في هذه المناسبة يمكـــن تغيير عدد المقاعد بالزيادة أو النقصان حسب نسبة السكان ،مثلما حدث بالنسبة للانتخابات البلدية في أكتـــوبر 2002 إذ تم زيادة 858 مقعدا بلديا ،حيث كان في الانتخابات البلدية لسنة 1997- 13123 مقعدا فارتفع ســـنة 2002 بمناسبة الانتخابات البلدية إلى 13981 مقعدا ،أنظر ،المرسوم التنفيذي 278/97 والمرسوم التنفيذي 232/02 المعدل للمرسوم التنفيذي 278/97 ،الذي يحدد كيفيات تطبيق أحكام المادتين 97 ، 99 من الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائيـــة المرجع السابق.

[2]- أنظر ، المادة 97 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي للانتخابات ، المرجع السابق .

[3]- أنظر ،مسعود شيهوب، " اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ و التطبيق "، المرجع السابق ، ص 29 .

[4]- أنظر ، ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص 133 .

[5]- المرجع نفسه، ص 136 .

إنّ المجلس الكبير الحجم لا يكون بالضرورة ديمقراطيا، كما أنّ المجلس الصغير لا يكون بالضرورة ذو قدرة عالية على الإدارة، فالإفراط في كلا الاتجاهين يؤدي إلى عكس الهدف المرجو.

إذن، لتحديد الحجم الملائم للمجلس البلدي، يجب التوفيق بين كلا الهدفين والحرص على تحقيق التوازن بينهما، وهو ما سعت إليه مختلف الدول [1]؛حيث نجد متوسط حجم المجلس [2]يتراوح بين 12 عضوا في الوحدات الصغيرة و 30 عضوا في الوحدات المتوسطة، وقد يصل إلى 150 عضوا في الوحدات الكبيرة [3].

على ضوء ما تقدم، يبدو أنّ حجم المجلس الشعبي البلدي في الجزائر بعيد عن متوسط الحجم في القانون المقارن، ولا يتوافق والمبادئ الديمقراطية.

حدد المشرع الفرنسي [4]عدد أعضاء المجالس البلدية التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة بـ 33 عضوا ،بينما حدده المشرع الجزائري بـ 9 أعضاء فقط وبينما تلك التي تضم 200.000 نسمة فحدد أعضاءها بـ 59 عضوا في المجلس البلدي الفرنسي، و23 عضوا في المجلس البلدي الجزائري، أما البلديات التي يفوق سكانها 200.000 نسمة في فرنسا يضم مجلسها 61 عضوا بينما هو في الجزائر 33 عضوا فقط، إنّ الفارق بينهما هو النصف.

من الملاحظ أنّه في ظلّ قانون الانتخابات السابق[5]، كان حجم المجلس البلدي عقلاني أكثر ويساير المبادئ الديمقراطية، حيث كان يتراوح بين 11 عضوا في البلديات التي يقل عدد

---

[1]- لا يوجد حجم موحد للمجلس البلدي في العالم، لأن لكل دولة ظروف ومعطيات تختلف عن الدول الأخرى، إلا أنها (الدول) تلتقي في حد أدنى وحد أقصى متقارب نسبيا .

[2]- أنظر، ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص 132 .

[3]- لقد أورد ظريف بطرس حجما يراه مناسبا للتوفيق بين الديمقراطية والكفاءة الإدارية، وهو 12 عضوا كحد أدنى و 60 عضوكحد أقصى ،أنظر ، المرجع نفسه ، ص 137 .

[4]- أنظر في تحديد عدد أعضاء المجالس البلدية حسب نسبة السكان في فرنسا .

Cf.Muller- Quoy (I),op.cit,p34

[5]- أنظر المادة 75 من القانون رقم 08/80 ، المتضمن القانون الانتخابات، المرجع السابق .

سكانها عن 5000 نسمة، و51 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001و 200.000 نسمة، وهو قابل للزيادة بعضو واحد عن كل 50.000 نسمة، خلافا لما أقرّه قانون الانتخابات الحالي[1]، الّذي حدد الحد الأقصى بـ 33 عضوا .

هذا ما يثير التساؤل في حالة ارتفاع عدد سكان البلدية التي يضم مجلسها 33 عضوا هل يبقى حجم المجلس على حاله، أو يلجأ المشرع إلى حلول أخرى ؟.

يلاحظ من خلال المرسوم التنفيذي 232/02 [2]، أنّ حجم عدد سكان بلدية عنابة يساوي 247701 نسمة. مما يستلزم ذلك مجلسا بلديا ذو 33 عضوا حسب المادة 97 من القانون العضوي للانتخاب [3]. وهو نفس حجم المجلس البلدي لبلدية قسنطينة، رغم أنّ سكان هذه البلدية هو ضعف سكان بلدية عنابة، إذ يقدر بـ 481947 نسمة.

يطرح نفس الإشكال بالنسبة لبلدية وهران ، التي يضم مجلسها المنتخب 33 عضوا ، بينما يبلغ عدد سكانها ثلاثة أضعاف عدد سكان بلدية عنابة، حيث يقدر بـ 634112 نسمة.

إنّ هذا الوضع، لا يحتاج للتأكيد على أنّه يتنافى مع المبادئ الديمقراطية والعدالة في تمثيل السكان .

أمام هذا الجدل لم يقدم المشرع أي حل صريح، فبلدية وهران على حالها بحجم سكانها الضخم ومجلسها ذي 33 عضوا.

تضمنت المادتان 6 و 8 من قانون البلدية 08/90 [4]حلا قد يكون ملائما، إذ يمكن أن يتم فصل جزء من بلدية ما –بموجب مرسوم – وضمها لبلدية أخرى صغيرة الحجم، وبهذا يعاد التوازن بين عدد الأعضاء في المجلس المنتخب وعدد السكان المناسب له. غير أنّه لم يتم العمل بهذا الحل، كما أننا لا نحبذه أيضا.

---

[1]- الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق .

[2]- مرجع سبق ذكره.

[3]- الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق .

[4]- مرجع سبق ذكره.

لأنّه من جهة، ليس من السهل تقسيم بلدية عاش سكانها لعدّة سنوات في وحدة واحدة وتكسير الشعور بالانتماء الذي تولد لديهم. ومن جهة أخرى، إنّ فصل أجزاء من بلدية ما يضعف إمكانيتها البشرية، المادية ويقلل من مواردها المالية.

لهذا نرى أنّ الحل المناسب يكمن في زيادة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، على أن يفتح المشرع المجال لزيادة الأعضاء مقابل ارتفاع عدد السكان بنسبة معينة،كما كان معمولا به في ظل قانون الانتخابات السابق 08/80 [1]، مع وضع حد أقصى لحجم المجلس لا يفوق 61 عضوا في كل الأحوال.

يكاد أن يكون هذا الحل معقول، لاسيما وأنّ عدد البلديات التي يبلغ عدد سكانها حجما كبيرا هي اثنتان فقط: قسنطينة و وهران وعلى العموم عدد البلديات الأكثر من 200.001 نسمة والتي يمكن أن يزداد عدد سكانها بشكل كبير هي خمسة بلديات، فلا داعي للتخوف من ارتفاع عدد أعضاء المجالس الذي قد يرهق الخزينة العمومية.

ب- العلاقة بين حجم البلدية وممارسة الديمقراطية.

نظرا للارتباط الوثيق بين تحديد حجم المجلس الشعبي البلدي وحجم البلدية [2]، فإنّه من المناسب أن نناقش في هذا المقام مدى ملاءمة حجم البلدية [3]الجزائرية لممارسة الديمقراطية ؟

يوجد في الجزائر 1541 بلدية [4]يتراوح عدد سكانها بين أقل من 10.000 نسمة وأكثر من 200.000 نسمة [5].

---

[1]- المتضمن قانون الانتخابات، سبق ذكره .

[2]- إن تحديد عدد أعضاء المجلس يتم حسب نسبة السكان الموجودة في البلدية .

[3]- نقصد " بحجم البلدية " عدد السكان أو نسبة السكان الموجودة بها وليس مساحتها الجغرافية لأن مسألة الديمقراطية تتعلق بالإنسان .

[4]- أنظر ، القانون رقم 09/84، المؤرخ في 1984/02/04 ، المتعلق بتنظيم البلاد، ج ر ج ج، عدد 06 .

[5]- البلديات موزعة كالآتي :

- أقل من 10000 نسمة ، 696 بلدية .
- بين 10.000 و 20.000 نسمة ، 467 بلدية .
- بين 20001 و 50000 نسمة ، 273 بلدية .
- بين 50.001 و 100.000 نسمة ، 71 بلدية .
- بين 100.001 نسمة و 200.000 نسمة ، 29 بلدية .
- أكثر من 200.001 نسمة ، 5 بلديات ، أنظر المرسوم التنفيذي 232/02، المرجع السابق .

مبدئيا ،هناك إجماع فقهي عام ، مؤداه أن كلما كبر حجم الوحدة المحلية (البلديـــة) كلما كان أقل ديمقراطية، لأنّ نصيب الفرد في تسيير الشؤون المحلية يتناقص ، والعكس كلمـــا كان حجم البلدية صغيرا كلما كانت إمكانية الاتصال بين المواطن ومن يمثلـــه والمشـــاركة في أعمال المجلس ممكنة [1] .

إنّ البلدية التي يساوي حجمها 10000 نسمة يتضمن مجلسها 7 أعضاء لتمثيل السكان، أي بمعدل 1430 نسمة لكل عضو. بينما تلك التي يصل حجمها 200.001 نســـمة يحتـــوي مجلسها على 33 عضوا أي كل عضو يمثل 6060 نسمة .

إذن، نسبة تمثيل الفرد على مستوى المجلس تقل كلما كبر حجم الوحدة المحلية [2] .

غير أنّ المضي في تصغير حجم الوحدة لتحقيق الديمقراطية [3]يتعارض مـــع الأهـــداف الإدارية [4]؛ لأنّ الوحدة الصغيرة تملك صلاحيات وإمكانيات أقل، فلا يمكنها أن تدير البلديـــة بكفاءة، كما تصبح الديمقراطية دون أثر، لأنّه لا فائدة من أن نكون ديمقراطيين إذ لم تكن لنـــا مسؤوليات نمارس الديمقراطية خلالها ومن أجلها [5].

في ظلّ غياب معيار محدد لحجم الوحدة، يجب الأخذ بكل معطيات [6]وظروف الـــدولة

الـــدولة

---

[1]- أنظر ، ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص 97 .

[2]- المرجع نفسه ، ص 97 .

[3]- نذكر من بين المبادئ الديمقراطية " تقريب الإدارة المحلية وخدماتها من المواطنين، تمثيل شعبي حقيقـــي بحكـــم معرفـــة الناخبين الكاملة للمترشحين ،سهولة قيام المنتخب بواجباته اتجاه ناخبيه " ، مسعود شـــيهوب، " اللامركزيـــة الإقليميـــة بالجزائر، المبدأ و التطبيق "، المرجع السابق، ص 82 .

[4]- نذكر من بين المبادئ الإدارية :" يسمح الحجم الواسع بزيادة فرص واحتمالات تواجد الموارد الطبيعيـــة والاقتصـــادية الضرورية للتمويل المحلي ...

- يسمح الحجم الكبير باتساع وعاء الضرائب الضرورية لتمويل المشاريع الكبيرة دون إرهاق السكان، إذ تـــوزع الضريبة على مجموعة سكانية أوسع .
- يسمح الحجم الواسع باحتمالات أكثر لتواجد الإطارات الكفأة " ، المرجع نفسه، ص 83 .

[5]- أنظر، ظريف بطرس، المرجع السابق، ص 99 .

[6]- طرحت المؤتمرات الدولية حول الإدارة المحلية، مجموعة من الاعتبارات التي يجب الأخذ بها عند تحديد حجـــم الوحـــدة المحلية تتضمن عوامل سياسية ،إدارية ، اقتصادية ، اجتماعية وإيديولوجية، أنظر ، المرجع نفسه ، ص 107 .

والتوفيق في آن واحد بين الهدفين الإداري والديمقراطي [1]. ليس من السهل تطبيق هـذا علـى أرض الواقع .

حاولت عدّة دول إدماج وضم بلدياتها لتصل إلى الحجم المناسب [2]، ولكـن لم يكـن ذلك سهلا، ففرنسا – إلى غاية اليوم – تعاني من صغر حجم وحداتها المحلية [3] .

أما المشرع الجزائري، فمن خلال التطور التنظيمي الّذي شهدته البلدية نستنتج أنه يميل أكثر لتحقيق الأهداف الديمقراطية.

كان عدد البلديات غداة الاستقلال 1578 بلدية تعاني معظمها من قلة المـوارد الماليـة والبشرية[4]، لهذا تم تقليص عدد البلديات إلى 632 بلدية بموجب المرسوم رقم 189/63 [5] . بزيادة النمو الديمغرافي والعمراني، عادت وارتفعت البلديات إلى 676 تم إلى 691 بلديـة، وفي سنة 1977 ارتفع عدد البلديات إلى 703 بلدية [6]،وأخيرا في سنة 1984 رفع المشـرع عـدد البلديات إلى 1541 بلدية [7].

كما يتأكد التوجه الديمقراطي للمشرع من خلال إرادته في تقريب الإدارة من المـواطن حيث أجاز للمجلس الشعبي البلدي أن ينشئ فرع بلدي في منطقة تابعة لإقليم البلدية [1] وهذا في حالتين :

---

[1]- إن التوفيق بين المبادئ الإدارية والديمقراطية ،هو الذي يقيس مدى تطور النظام المحلي للدولة ،فكلما تم التوفيق بينـهما كلما كان النظام المحلي أكثر تطورا – أنظر ، مسعود شيهوب، " اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ و التطبيق "، المرجع السابق، ص 85 .

[2]- قدر اليابان الحد الأدنى لسكان الوحدة المحلية بـ 8000 نسمة والمتوسط العام بـ 250000 نسـمة ، وقـدر في السويد سنة 1975 بـ 3000 نسمة ،وفي إيطاليا بـ 4000 نسمة،وفي إسبانيا 5000 نسمة ،وفي ألمانيا الفدرالية بين 3000 و4000 ،وفي بريطانيا فيقدر في الوحدات الريفية بـ 40000 نسمة وفي الوحدات الحضرية أقتـرح حجمـا يتراوح من 50000 إلى 200000 نسمة ،أنظر ، المرجع نفسه، ص 88 .

[3]- يرجع السبب في أزمة البلدية الفرنسية لصغر حجمها غير الملائم للقيام بالصلاحيات المخولة لها، خاصـة الاقتصـادية منها. قدمت عدّة اقتراحات لحل هذا المشكل غير أنها قوبلت برفض ومعارضة شعبية ورسمية ،أنظر، المرجع نفسه، ص86

[4]- أنظر ، ناصر لباد :" القانون الإداري ، التنظيم الإداري " ،منشورات دحلب ، الجزائر ،دون تاريخ نشر ، ص 168 .

[5]- المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، ج ر ج ج، عدد 35 .

[6]- أنظر، مسعود شيهوب، المرجع السابق ، ص 91 .

[7]- بموجب القانون رقم 09/84 ،المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، المرجع السابق.

أولا : بعد المسافة بين الإقليم ومقر البلدية، **ثانيا** : في حالة الضرورة، في هذه الحالة تـــرك المشرع السلطة التقديرية للمجلس البلدي ليقرر إنشاء هذا المقر.

كما قسم البلديات التي يفوق عدد سكانها **150.000** نسمة إلى قطاعات حضـــرية يختلـــف عددها من بلدية لأخرى[2]، يشرف على تسيير كل قطاع حضري منتخب بلدي يعينه المجلس الشعبي البلدي بعد اقتراح من رئيسه[3].

مما تقدم نستنتج، أنّ حجم الوحدات المحلية في الجزائـــر، مناســـب ومعقـــول للممارســـة الديمقراطية، كما أنّه ليس صغيرا لدرجة تصبح معها اختصاصات المجلس عديمة الأهمية.

الفرع الثاني: مدة العهدة الانتخابية.

بمجرد فوز المترشح في الانتخابات البلدية ،يصبح عضوا في المجلس البلدي المنتخب ،غير أنّ عضويته هذه لن تكون أبدية، فالمنتخب يمارس وظيفة التمثيل في المجلس لمدة محددة (أ) .

يمكن للعضو أنّ يجدد عضويته الانتخابية، ولكن لا يسمح له القانون بأنّ يجمع بين عضويتين أو أكثر **(ب).**

أ – مدى ملاءمة مدّة العهدة الانتخابية لممارسة الديمقراطية.

حدد المشرع الجزائري مدّة العهدة الانتخابية بـــ 5 سنوات [4]. يتبادر للذهن سؤال مباشـــر يتعلق بمدى ملاءمة هذه المدّة لتحقيق الديمقراطية ؟

يمثل المجلس الشعبي البلدي الإرادة العامة لمواطني البلدية وهذه الأخيرة متطورة ومتجددة فلا يعقل أن يمثل مجلس منتخب في السبعينات رغبات مواطنين في التسعينات.

كما أن دورية المجلس وسيلة فعالة لرقابة الناخبين لمنتخبيهم. ذلك أنـــه يمكـــن أن لا يعـــاد انتخاب العضو الذي يثبت عدم صلاحيته للقيام بمهامه وفقد ثقة ناخبيه[5]. لهذا نجد المنتخبين وأحزابهم في تفكير مستمر لكسب الرأي العام وثقة المواطنين للفوز مجددا في الانتخابات القادمة [6].

---

[1]- أنظر، المادة23 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

[2]- قسمت بلدية عنابة إلى خمس قطاعات حضرية هي :سيبوس، واد الذهب، بوحديد، بن باديس، سيدي عيسى، أنظر المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 284/98، المؤرخ في 1998/09/15 ، المتضمن تنظيم بلدية عنابة في قطاعات حضرية، ج ر ج ج، عدد 69 .

[3] - أنظر، المادة 182 من القانون 08/90، المتضمن القانون البلدي ، المرجع السابق.

[4]- أنظر ،المادة 75 من الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق .

[5]- أنظر داود الباز، المرجع السابق ، ص70 .

[6]- Cf.Démocratie questions et réponses ,op.cit , pp 58-59.

لا يوجد مدّة محددة لعضوية المجلس تأخذ بها كل الدول التي تتبنى نظام الإدارة المحلية، لأنّ هذه الدول تختلف في أخذها بالأهداف الديمقراطية والأهداف الإدارية. فمنها من يفضل الأهداف الإدارية- علّة وجود المجالس المنتخبة- لهذا تطيل مدّة العضوية [1] ليتمكن المنتخب من إدراك أمور الإدارة لتسيير مصالح البلدية بفعالية. ودول أخرى ترجح الاعتبارات الديمقراطية فتقصّر مدّة العضوية [2] لتسمح للناخبين بممارسة حقهم في اختيار ممثليهم والتعبير عن آرائهم مرارا [3]. أما الأغلبية، فتحاول التوفيق بين كلا الهدفين الإداري والديمقراطي .

لهذا، فإنّ المدّة المناسبة للعهدة الانتخابية لا يجب أن تكون طويلة حيث يفقد معها العضو صلته بالناخبين، وتضعف القيمة التمثيلية للمجلس. كما أنّه لا يجب أن تكون المدّة قصيرة، حيث لا يتمكن المنتخب من التأقلم مع متطلبات الإدارة وإدراك أمورها.

على هذا الأساس تتراوح مدّة العضوية في المجالس المنتخبة في القانون المقارن بين سنتين و 6 سنوات [4].

---

[1]- نذكر بعض مزايا طول المهلة كما يلي :

1- مدة العهدة الطويلة يعني تباعد الانتخابات، هذا يجنب المجلس عدّة مشاكل لأنّ الفترات المتقاربة تعطل عمل المجلس في فترات التحضير للانتخابات واستعداد أعضائه لخوض المعركة،كما أن طول العهدة يجنب الدولة نفقات كبيرة .

2- طول المدّة يؤدي لاستقرار المجلس وثبات سياسته .

3- يسمح طول مدة العهدة للمنتخب من اكتساب دراية بأعمال المجلس وتقديم ثمرات كفاءته، أنظر ،ظريف بطرس المرجع السابق ، ص 140 .

[2]- بالنسبة لمزايا قصر مدة العهدة الانتخابية نلخصها فيما يلي :

1- قصر مدة العهدة يثير اهتمام الناخبين بالشؤون المحلية ،ويجدد نشاطهم السياسي ويؤكد رقابتهم الفعالة على المجلس.

2- تخفيف سرعة دوران العضوية بين الأهالي وإعطائهم فرص المشاركة في إدارة الشؤون المحلية .

3- توفير فرص لتعبير الأهالي عن رأيهم في الأسلوب الذي تدار به شؤونهم المحلية ،وتجعل المجالس المحلية أكثر تجاوبا مع الحاجيات المحلية ، وأكثر حساسية للتغيرات التي تطرأ على الرأي العام المحلي ،أنظر ،ظريف بطرس ، المرجع السابق، ص 139 .

[3]- Cf . Muller- Quoy (I),op . cit , p 36.

[4]- مدة العهدة الانتخابية بالنسبة للمجالس المحلية في إنجلترا، حدد بـ 3 سنوات ، يوغسلافيا 4 سنوات، أما الاتحاد السوفيتي سنتين، أنظر ، ظريف بطرس ، المرجع السابق، ص 138 .

وفرنسا حددت المدة بـ 6 سنوات ، Cf . Muller- Quoy (I),op . cit , p 36.

مما تقدم، نرى بأنّ المشرع الجزائري، قد أخذ بمدّة معقولة ومناسبة لممارسة الديمقراطية كما أنه قام بمراعاة الأهداف الإدارية في آن واحد.

الأصل أنّ عضوية المنتخبين تنتهي بمرور المدّة المحددة لها؛ أي 5 سنوات، غير أنّه قد ترد بعض الظروف التي تنهي هذه العلاقة قبل انتهاء مدتها الرسمية،كالوفاة، فوز المنتخب بمقعد في مجلس الأمة [1]والاستقالة. في هذه الحالة الأخيرة ،يقوم المنتخب بتوجيه استقالته المكتوبة لرئيس المجلس البلدي، عن طريق رسالة مضمونة الوصول.

تصبح الاستقالة نهائية ابتداء من تاريخ استلامها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإلاّ بعد شهر واحد من الإرسال. على رئيس المجلس البلدي، أن يعلم الوالي والمجلس الشعبي فورا [2].

كما تنتهي علاقة المنتخب البلدي بالمجلس إذا خضع لإحدى حالات الرقابة الممارسة عليه بموجب قانون البلدية 08/90 [3] وهي:

الإقالة إذا توفرت في المنتخب إحدى حالات التنافي. التوقيف في حالة ارتكابه لجريمة ما والعزل إذا ثبت ارتكابه لهذه الجريمة، سيأتي تفصيل هذه الحالات في موضع آخر.

يترتب على انتهاء عضوية أحد المنتخبين استخلافه فورا بالمترشح الذي يليه في القائمة الحزبية التي ينتمي إليها المنتخب المستخلف.

على الوالي أن يقرر إعلام الاستخلاف في أجل لا يتجاوز الشهر [4].

نشير في الأخير، إلى أنّ التغيب عن حضور اجتماعات المجلس البلدي لا يعرض المنتخب لأي عقوبة ولا يقطع علاقته بالمجلس مهما كان عدد الغيابات.

لم يبال المشرع الجزائري بهذا التصرف اللامسؤول من ناحية المنتخبين و لم يشر إلى أي إجراء تأديبي أو انضباطي للحد من تغيبات المنتخبين [5]. على خلاف قانون البلدية

---

[1]- أنظر ، المادة 2/101 من دستور 1996 ، المرجع السابق .

[2]- أنظر ،المادة 30 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

[3]- أنظر المواد من 31 إلى 33 ، المرجع نفسه .

[4]- أنظر ، المادة 29 ،المرجع نفسه .

[5]- لقد وصف مكلكل بوزيان المجالس المحلية الحالية بمندوبيات خاصة، نظرا للتغيبات المتكررة والعديدة من المنتخبين ، أنظر، المرجع السايق، ص 47 .

السابق [1] الذي نص على إقالة المنتخب إذا تغيب 3 مرات. يرى البعض هذا الحل مناسبا للحد من تغيب المنتخبين عن اجتماعات المجلس [2]، إلاّ أننا نختلف معهم؛ لأنّ وظيفة المنتخب المحلـــي هي وظيفة تمثيلية.

إنّ الرابطة التي تجمع العضو بالمجلس هي نتيجة للانتخاب وليس علاقة وظيفة أو عمـــل يستلزم فيها التغيب بدون عذر لأكثر من يومين التعرض لعقوبات تأديبية قد تصل للطرد.

في هذا الإطار، رفض مجلس الدولة الفرنسي أن يحكم بإقالة المنتخب المتغيـــب للطـــابع المميز لوظيفة التمثيل[3] .

كما أنّ إلزام المنتخبين – عن طريق الإقالة – حضور اجتماعات المجلس لا يحي فـــيهم روح المسؤولية والمصداقية في تمثيل ناخبيهم، فقد يحضر المنتخب دون أن يناقش أو يقدم رأيه.

من الأفضل، أن تنشر غيابات أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن أشغاله ومداولاته ،مـــع تحديد بوضوح الأعضاء المتغيبين بعذر والمتغيبين دون عذر [4] ، لكي يتمكن المواطنون من مراقبة مدى التزام منتخبيهم بالحضور في اجتماعات المجلس.

هكذا يكون القرار الأخير للمواطن في الانتخابات المقبلة، إذ يمكن أن يعاقب المنتخـــب المقصّر بعدم انتخابه مرة أخرى.

ب - تجديد العضوية في المجلس الشعبي البلدي والجمع بين أكثر من عضوية.

أولا - تجديد العضوية في المجلس الشعبي البلدي.

يمكن إعادة انتخاب أعضاء المجلس إلى ما لا نهاية.

---

[1]- الأمر 24/67 ، المرجع السابق .

[2] "ضرورة اعتبار عضو المجلس (البلدي أو الولائي) مستقيلا في حالة غيابه لثلاث اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات غير متتالية وبدون عذر مشروع "

مكلكل بوزيان، المرجع السابق ، ص 50

[3]- Cf . Muller- Quoy (I),op . cit , p 38.

[4]- أنظر ،المادة 21 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

لم يمنع المشرع الجزائري المنتخب العضو في المجلس البلـــدي مـــن الخـــوض مجـــددا في الانتخابات البلدية عند انتهاء عهدته والفوز بعهدة جديدة.

يساير المشرع بهذا الاتجاه الكثير من الدول [1]التي لا تضع قيودا لتجديد العضوية مادام التجديـــد يتم بإرادة المواطنين، متى رأوا أنّ هذا المنتخب يستحق إعادة تجديد ثقتهم به، فما المـــانع مـــن ذلك. إلاّ أنّ هذا يثير التساؤل حول مدى تجديد التشكيلة السياسية [2]؟

إنّ فتح المجال أمام المنتخبين لتجديد عضويتهم، قد يصل إلى غاية 25 سنة، تصبح معها الوظيفة التمثيلية مهنة كأي مهنة أخرى. يحقق فيها المنتخب احترافية وتحتكرها نسبة ضئيلة من مواطني البلدية ،وهو ما يتنافى مع مبدأ المساواة في اعتلاء المناصب العامة في الدولة والمشاركة في إدارة الشؤون المحلية.

لذا من الأفضل، أنّ يحدد المشرع تجديد العضوية بمرتين أو ثلاث مرات. بهـــذا يمـــنح الفرصة لأكبر عدد من مواطني البلدية للمشاركة في إدارة شؤونهم المحليـــة وتغـــيير التشـــكيلة السياسية، عن طريق إعطاء ديناميكية جديدة للمجلس والسماح لكفاءات أخـــرى بـــالظهور والعمل على تحسين أداء المجلس البلدي.

ثانيا- الجمع بين أكثر من عضوية.

لقد نص المشرع الجزائري صراحة من خلال المادة 4 [3]من القانون العضوي للانتخابات على عدم إمكانية الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس شعبي .

يعدّ هذا التحريم نقطة إيجابية تحسب لصالح الديمقراطية؛ لأنّ الســـماح بـــالجمع بـــين عضويتين أو أكثر – مثلما هو معمول به في عدّة دول ديمقراطية [4]- له أثار سيئة على ممارسة الديمقراطية. إنّ التمثيل يتحول عن معناه الحقيقي فيصبح مهنة يحاول من خلالها المنتخب بنـــاء أقدمية واكتساب خبرة، تمهيدا لمناصب أكثر أهمية. خاصة وأنّ هذه المجالس بمثابـــة مـــدارس

---

[1]- أنظر ،ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص 139 و Cf . Muller- Quoy (I),op . cit , p 36.

[2]- Ibidem .

[3]- الأمر 07/97 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق .

[4]- مثل فرنسا، التي تحاول جاهدة الإنقاص من الجمع بين العهدات في مختلف المجالس المنتخبة وتسعى لإلغائها، لكن باءت محاولاتها بالفشل Cf. Avis et rapport du conseil économique et sociale,op.cit , ppII 135-II137.

لتكوين النخبة السياسية [1].

كما أنّ الجمع بين عهدتين قد يؤدي إلى التفريط في عهدة علـــى حســـاب الأخـــرى والاختلاط بينهما قد يفقد المنتخب الفعالية في العمل [2].

يؤدي أيضا الجمع بين أكثر من عضوية إلى سيطرة فئة من المنتخبين على المجالس المنتخبة فيحول ذلك دون ظهور منتخبين جدد وكفاءات أخرى. لذا حسنا فعل المشـــرع الجزائـــري، عندما منع الجمع بين أكثر من عضوية.

الفرع الثالث: القضايا المرتبطة بالعضوية في المجلس الشعبي البلدي.

تثير العضوية في المجلس الشعبي البلدي عدّة مسائل، أهمها العلاقة التي تنشأ بين الناخب والمنتخب (أ)، والنظام الأساسي للمنتخب البلدي **(ب)**.

أ – العلاقة بين الناخب والمنتخب.

يترتب على انتخاب المجلس البلدي قيام علاقة بين الناخب والمنتخب تستمر طيلة العهدة الانتخابية. يحاول فيها المنتخب أن يوفي بوعوده لناخبيه؛ بأن يصدق تمثيله لهم ويوصـــل كـــل انشغالاتهم وطلباتهم إلى المجلس ويحاول أن يدافع على وجهة نظرهم في تسيير المصـــالح العامـــة للبلدية. غير أنّه وللأسف، يظهر لنا الواقع خلاف ذلك.

إنّ العلاقة التي يجب أن تكون وطيدة وحسنة؛ هي علاقة تصادم بين الناخب والمنتخب يشكو فيها كل طرف من الآخر، حيث يلقي المواطن جام غضبه وسخطه على البلدية وأعضاء المجالس و يعتبرهم أشخاص يبحثون على تلبية مصالحهم الخاصة فقط [3] .

-1 Idem ,p II 134.

-1 Cf . Benhamouda (B) ,op.cit , p 34 –p 35.

-3 قال أحد المواطنين : « les élus sont préoccupés par leurs affaires » أنظر جريدة :
Cf.Liberte,du27/8/2003,p10

إنّ انعدام قنوات الاتصال بين المواطن وعضو المجلس الشعبي البلدي أدى إلى حلــول وسائل العنف [1] محل الوسائل القانونية لطلب أساسيات الحياة.

بدوره يلقي المنتخب المحلي اللوم على المواطن؛ إذ يرى أنه تحول إلى مســتهلك يحــتج باستمرار لتلبية طلباته رغم سلبيته وعدم مشاركته في الحياة المدنية بأبسط الوسائل .

في الحقيقة، إنّ هذا التباعد الذي نلمسه بين الناخب والمنتخب يرجع لعدّة أسباب:

أولا : تأثير نظام الانتخاب في العلاقة بين الناخب والمنتخب.

لقد رأينا [2] كيف يؤثر نظام التمثيل النسبي – الذي تبناه المشرع الجزائري في القــانون العضوي للانتخابات : الأمر 07/97 [3] - على العلاقة بين الناخب والمنتخب، إذ تصبح هــذه الأخيرة ضعيفة بسبب الاعتماد على نظام القائمة في عرض المترشحين، فيكون الاختيار للقائمة الحزبية لا للمترشح في حد ذاته، فيترتب عن ذلك " تبعية أكبر إزاء الحزب تبعيــة أقــل إزاء الناخب، تلك هي ملخصة في خطوطها العريضة، نتائج الانتخاب النسبي على علاقات المنتخبين والناخبين " [4] .

ثانيا : يتعلق السبب الثاني بطبيعة العلاقة في حد ذاتها [5].

إنّ المنتخب لا يخضع لوكالة إلزامية ينقل فيها حرفيا إرادة الناخب، وإن حدث وخرج عن حدود هذه الوكالة يمكن للناخب أن يلغيها، فتطبيق الوكالة الإلزامية علــى أرض الواقــع صعب [6].

---

[1] أنظر الجرائد اليومية :

Cf.Le jeune indépendant, du 28/12/2003 , p 6 -Soir d'Algerie ,du 3/8/2003 ,p 10 et du13/8/2003, p7.- L'èst républicain du 5/8/2003 ,p 5.

[2] - لقد تطرقنا لهذه النقطة بالتفصيل في المطلب الثاني من المبحث الأول في هذا الفصل، ص ص 58-68.

[3] - المرجع السابق .

[4] - روبير بيلو ، المرجع السابق ، ص 79 .

[5] - أنظر عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص ص ، 209 – 217 .

[6] - Cf . Benhamouda (B) , op.cit , p 33.

إنّ التزام المنتخب اتجاه الناخب هو مجرد التزام أدبي. فلا شيء يلزم الناخب – اللـــهم ضميره – بأنّ يكون صادقا مع ناخبيه وأن يحترم وعوده، بأنّ يمثلهم حسب ما تقتضيه المصلحة العامة وليس وفق مصالحه الشخصية.

إنّ هذه العلاقة هي التي تسمح للناخب بأنّ يتملص من التزاماته بسهولة، وأن يفلت من رقابة ناخبيه أثناء العهدة الانتخابية [1] ويمضي نحو تحقيق مصالحه الشخصـــية والعمـــل علـــى الاحتراف للحصول على منصب أعلى.

ثالثا : تفرض العضوية في المجلس أن يعمل المنتخب العضو بعدّة صفات. عضو في حزب ما، ممثل للمواطن على مستوى المجلس البلدي، عضو في إحدى لجان المجلس البلدي العمـــل في مهنته الأصلية، وقد يتفرغ للعمل في الجهاز التنفيذي للبلدية.

أمام كل هذه المسؤوليات والواجبات من المستحيل أن يوفق بين جميعها وغالبا ما يقـــع التقصير في العلاقة بين الناخب والمنتخب فلا يعطيها المنتخب حقها من الاهتمام.

رابعا : عجز المجلس الشعبي البلدي على تلبية كل طلبات المواطنين.

يتجه المواطن مباشرة إلى البلدية لتلبية احتياجاته وحل مشاكله لأنها أقـــرب إدارة لـــه حيث يمكنه التحدث لأي مسؤول دون أن تواجهه حواجز كثيرة وصعبة، أو إجراءات شكلية معقدة، مثلما هو الحال بالنسبة للوزارة، الولاية أو حتى الدائرة، متطلعا لحل مشاكله، وإلاّ فإنّه يقابل ذلك باحتجاج عنيف دون أن يتفهم خلفيات عدم تلبية طلباته.

---

[1] - Cf . Essaid (T) , « la démocratie à l'épreuve… », op.cit,p 58.

إنّ غالبا ما يكون المجلس الشعبي البلدي عاجزا عن حل كل المشاكل، إما لكونها تخرج أساسا عن اختصاصه، أو لأنّه لا يملك أصلا الوسائل الملائمة والضرورية لتنفيذ ما يدخـــل في

اختصاصه[1].

إنّ علاقة المنتخب بالناخب هي جوهر الديمقراطية المحلية.

إنّ الهدف من إرساء الديمقراطية في المستوى المحلي هو جعل المواطن في ممارسة دائمـــة للديمقراطية وفي مشاركة مستمرة في إدارة وتسيير الشؤون المحلية، ولن يتم ذلـــك إلاّ بتقويـــة الرابطة بين الناخب والمنتخب.

إنّ دعم هذه العلاقة يقوى الروابط المحلية، ويحي ثقة ســـكان البلديـــة في منتخبـــيهم ومجالسهم المنتخبة ويثير اهتمامهم بالمصالح المحلية ويزيد من فعالية رقابتهم على منتخبيهم[2].

لهذا من الضروري الاهتمام بالعلاقة بين الناخب والمنتخب، وإيجاد الحلول المناسبة لتحســـينها وجعلها مستمرة ومبنية على الثقة المتبادلة والتفاهم.

لكي يتحقق ذلك، المطلوب من كلا الطرفين أن يلتزم[3] بجملة من الأمور، ويقدم بحسن

---

[1] - مثل السكن، بالرغم من أنّه يدخل ضمن اختصاصات المجلس البلدي، إلاّ أنّه يعرف أزمة كبيرة في الجزائر، لهذا تصدت السلطة المركزية بكل ما تملكه من إمكانيات لحل هذه الأزمة، وذلك بتقرير برامج الإسكان وتنفيذها عن طريق مصالحها الخارجية الموجودة في المستوى المحلي ولم تترك للبلدية إلاّ مرحلة توزيع السكنات على الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة و إذا لم يحصل المواطن على مسكن فإنّه يتجه باللوم والاحتجاج مباشرة إلى البلدية. بل وأكثر من ذلك، فبالرغم من تحويل اختصاص دراسة وإعداد قائمة المستفيدين من السكنات الإجتماعية سنة 2004 من لجنة البلدية إلى لجنة الدائرة إلا أنّ المواطن مزال يتجه بالشكوى إلى رئيس البلدية لطلب سكن . أنظر، المواد من 10إلى 13 من المرسوم التنفيذي رقم 42/98 ، المؤرخ في 1998/02/01، يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الاجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج ر ج ج، عدد05. و كذلك المواد من 05 إلى09 من المرسوم التنفيذي رقم 334/04 المؤرخ في 2004/10/24 ، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 42/98 المؤرخ في 1998/02/01 الذي يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الاجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج ر ج ج، عدد67.

[2] - أنظر، ظريف بطرس، المرجع السابق، ص 141

[3] - نصت المواد من 35 إلى 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي لبلدية عنابة على جملة من الالتزامات الـــتي يجب على المنتخب أن يحترمها ويقوم بها ، نلخصها فيما يلي :

- التحلي بروح المبادرة والسهر على احترام تعليمات المجلس البلدي .
- الالتزام بحضور كل اجتماعات المجلس ولجانه .
- المساهمة بصورة فعالة ومسؤولة في الأعمال المسندة إليه والامتناع عن كل تقصير فيها .

نية ليتواصل مع الطرف الآخر.

على المنتخب أن يدرك أنّه يمثل كل سكان البلدية، لهذا يجب أن يعمل للصالح العام وذلك من خلال اجتماعات دورية، هي ضرورية ليبقى المنتخب على إطلاع مستمر برأي الناخبين حول المستجدات.

تعدّ البلدية المكان الأنسب – لصغر حجمها – لمثل هذه الاجتماعات [1]، كما تشكل هذه الأخيرة الفرصة الملائمة لتقديم تقرير عن أعمال المجلس وخططه المستقبلية للناخبين.

على المنتخب أيضا أن يفتح بابه لكل مواطن من سكان البلدية ليسمع شكواه ويوجهه للحل السليم.

لا ينتظر من المنتخب اليوم أن يمثل المواطن ويعبر عن إرادة الأمة، ولكن يطلب منه أيضا أن يكون وسيطا بين هؤلاء المواطنين والسلطة [2].

في المقابل، على المواطن (الناخب) أن يتحمل مسؤولياته ويقوم بواجباته اتجاه بلديته ولا يكون مجرد طرف سلبي يستهلك ويطالب بالمزيد. بل يجب عليه (المواطن) أن يكون ذا حس مدني إيجابي. يحاول أن يشارك في بناء بلديته وأن يكون عقلاني عند تقديم طلباته مدركا لقدرات البلدية وإمكانياتها.

أخيرا، نرى أن للجمعيات المدنية دور أساسي يجب أن تلعبه. حيث يمكنها أن تنظم المواطنين وتستقبلهم لتصنيف طلباتهم ومشاكلهم.

- الالتزام بالحضور والمشاركة في كل الأعياد الوطنية والدينية التي ينظمها المجلس .
- الالتزام بتبني مشاكل المواطنين وعرض انشغالاتهم مباشرة على الهيئة التنفيذية .

النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي لبلدية عنابة، العهدة الانتخابية 2002-2007 ، ملحق رقم01 .

[1]- Cf . Benhamouda (B),op.cit, p 34.

[2]- أنظر ، روبير بيلو ، المرجع السابق ، ص 80 .

تملك الجمعيات قدرة أفضل من المواطنين لمقابلة السلطات المحلية وطـــرح انشـــغالاتهم بشكل حضاري وعملي، وتعمل في المقابل على إيصال ردود السلطات المحلية، وتحثّ المواطنين على أداء واجباتهم وتشجعهم على خلق المبادرات المفيدة لتحسين المحيط المعيشي في بلديتهم .

ب – النظام الأساسي للمنتخب البلدي.

أورد المشرع في الفرع الثالث من الفصل الأول ضمن الباب الثاني من قـــانون البلديـــة 08/90 [1] العنوان التالي :"**وضعية المنتخب البلدي القانونية وتجديد المجلس الشعبي البلدي** " بينما استعمل النص الفرنسي :

« Statut de l'élu communal et renouvellement de l'assemblée populaire communale »

إنّ الترجمة الصحيحة لعبارة " وضعية " باللغة الفرنســـية هـــي " situation " ولـــيس "statut " لأنّ هذه الأخيرة نقصد بها القانون الأساسي أو النظام الأساسي.

يلاحظ أنّ العنوان باللّغة العربية هو الأكثر صحة ودلالة لما يأتي بعده من مـــواد، لأنّ المشرع لم يؤسس لنظام متكامل وتام للمنتخب البلدي. بل نص على بعض النقاط و لم يعـــالج كل ما يخص المنتخب، و اكتفى بالتحدث على نظام التعويضات ورخص التغيب.

أولا– نظام التعويضات الخاص بالمنتخبين البلديين.

تبنى المشرع الجزائري الاتجاه الغالب [2] الذي ينص على مجانية العضوية. وحتى لا يتحمل المنتخب مسؤوليات ثقيلة أو كي لا تكون الوظيفة التمثيلية حكرا على الطبقة الغنية فقد أقـــر المشرع تعويضات مقابل مصاريف التنقل والتغيب عن الوظيفة الأصلية لحضـــور اجتماعـــات المجلس [3] ، وهو ما اصطلحت المادة 27 [4] على تسميته مصاريف ممارسة العضوية ومصـــاريف التمثيل.

---

[1]- المرجع السابق .

[2]- انظر ، ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص 147 .

[3]- أنظر ، المادة 27 من القانون 08/90 ،المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق .

[4]- المرجع نفسه .

هناك نوع آخر من التعويضات التي نصت عليها المادة 27 ، الخاصة بالمنتخبين المتفرغين تماما لأداء وظيفة التمثيل [1]. لقد نظم المرسوم التنفيذي 463/91 [2] نظام التعويضات، حيث ميّز بين المنتخبين العاديين والمنتخبين الدائمين.

يقصد بالمنتخبين الدائمين، أعضاء المجلس البلدي المتفرغين لأداء وظيفة التمثيل؛ أي تركوا منصب عملهم الأصلي خلال مدّة العضوية و تفرغوا للعمل في الجهاز التنفيذي في البلدية. يطلق على هذا الوضع الانتداب، تضم فئة المنتدبين، رئيس المجلس الشعبي، نوابه [3] والمنتدبين البلديين الخاصين [4]. أما المنتخبون العاديون فهم أولئك الذين لا ينقطعون عن عملهم الأصلي، إذ يستمرون بالعمل مع حضور جلسات المجلس واللّجان التي هم أعضاء فيها.

---

[1]- أنظر المادة 57 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

[2]- المؤرخ في 3 /1991/12 ، ج ر ج ج، عدد 63، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 34/98 المؤرخ في 1998/01/24 ،الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة إياهم ، ج ر ج ج، عدد 04 .
تضمن المرسوم التنفيذي رقم463/91 عدة أخطاء شكلية في المواد 10. 11 . و 14 فبدل أن يشير المشرع للمادتين 6و7 أشار للمادتين 5 و 6 ،كذلك في المادة 12 فبدل أن يحيل المشرع إلى المادة 11 أحال إلى المادة 10 ،هذه أخطاء شكلية ولكنها تؤثر على البناء الكلي للمرسوم .

[3]- حددت المادة 50 من قانون البلدية 08/90 عدد النواب في البلدية، والذي يتغير حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي كالآتي :نائبان بالنسبة للمجالس البلدية التي يتراوح عدد أعضاؤها بين 7 و9 أعضاء، 3 نواب بالنسبة للمجالس التي يتراوح عدد أعضاؤها بين 11 و13 عضوا، 4 نواب فيما يخص المجالس البلدية التي تضم 23 عضوا، و6 نواب للمجالس البلدية التي تحوي 33 عضوا ، المرجع السابق. تجدر الإشارة إلى التناقض الموجود بين المادة 50 من قانون البلدية 08/90 و المادة 97 من قانون الانتخابات الأمر07/97، حيث تحدد كلتا المادتين عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية وهما متماثلتان في ذلك، باستثناء المجلس ذو 13 عضوا الذي يذكره قانون البلدية على خلاف قانون الانتخابات الذي يتحدث عن مجلس يتكون من 15 عضوا. كما ننوه إلى الخطأ الذي ورد في المادة 02 من المرسوم التنفيذي 463/91 التي حددت عدد نواب رئيس البلدية حسب حجم المجلس من نائبين إلى أربعة نواب مخالفة بذلك نص قانوني أعلى درجة وسابق في الصدور هو نص المادة 50 من قانون البلدية 08/90 . و رغم تعديل المرسوم التنفيذي 463/91 بالمرسوم التنفيذي 42/98 فإنّ المشرع لم يأخذ هذا الخطأ بعين الاعتبار.

[4]- المنتدب البلدي الخاص هو عضو في المجلس البلدي. يعينه المجلس ليدير فرع بلدي، ينشئه المجلس حسب المادة 23 من قانون البلدية 08/90 ،أو ليدير قطاع حضري حسب المادتين 182 و 183 من قانون البلدية 08/90، المرجع السابق

حددت المادة 6 من المرسوم التنفيذي 493/91[1] للأعضاء الدائمين التعويضات عن الأجر الذي كانوا يتقاضونه في مؤسساتهم الأصلية على أساس متغيرين :

الأول يتعلق بنوع المهمة المكلف بها العضو الدائم.

والثاني يرتبط بحجم المجلس الذي ينتمي له العضو، ويتضح لنا ذلك من الجدول التالي:

الجدول رقم 06 : العلاوات الممنوحة للمنتخبين البلديين الدائمين.

تصنيف البلديات	رئيس المجلس الشعبي البلدي	نائب رئيس المجلس البلدي	المنتدب البلدي الخاص
بلدية ذات 7 إلى 9 أعضاء	15000 د ج	12000 د ج	10000 د ج
بلدية ذات 11 إلى 15 عضوا	17000 د ج	15000 د ج	12000 د ج
بلديات ذات 23 عضوا	20000 د ج	17000 د ج	15000 د ج
بلدية ذات 33 عضوا	25000 د ج	20000 د ج	18000 د ج

المصدر : المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 34/98 [2].

غير أنّ المادة 10 [3] فتحت المجال للزيادة في هذه العلاوات في الحالة التي تكون فيها العلاوات المحددة في الجدول السابق أقل من الراتب الذي يتقاضاه المنتخب الدائم في منصب عمله الأصلي قبل انتخابه، ومنعا للإضرار به فإنّ العلاوة ترتفع لتساوي الراتب الذي كان يتقاضاه قبل انتخابه.

[1] - يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة إياهم، المرجع السابق.

[2] - المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 463/91، الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة إياهم، المرجع السابق.

[3] - من المرسوم التنفيذي 463/91، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة إياهم، المعدل والمتمم المرجع السابق .

إضافة لتعويض الأجور، يتحصل المنتخبون الدائمون على مصاريف التمثيل المقدرة بـ3000 د ج شهريا [1].

أما فيما يخص فئة المنتخبين العاديين، فإنّها تتحصل على مصاريف التمثيل (علاوة التمثيل)التي نصت عليها المادة 09 والمقدرة بـ 3000 دج. و مصاريف ممارسة العضوية المتضمنة التنقل لحضور جلسات المجلس أو اللّجان، والتغيب عن وظيفتهم الأصلية.

إنّ المستخدم غير ملزم بتقديم أجر اليوم أو الساعات التي تغيب فيها المنتخب، لهذا تقع التعويضات على عاتق البلدية وتقدر هذه العلاوة بـ 800 د ج في اليوم [2]. إنّ هذا الحد غير نهائي؛ لأنّ هذه العلاوة قابلة للزيادة في الحالة التي تكون فيها أقل من الأجر اليومي الذي يتقاضاه المنتخب في الهيئة المستخدمة الأصلية [3].

تعدّ كل هذه التعويضات نفقات إجبارية تتكفل بها ميزانية البلدية. في حالة عجز هذه الأخيرة على تحمل نفقات الأعضاء الدائمين فلها أن تطلب إعانة من السلطة العليا [4]، عن طريق مداولة ترسل مرفقة برأي الوالي إلى وزير الداخلية لاتخاذ القرار المناسب. في حالة الموافقة تحصل البلدية على الإعانة اللازمة لموازنة الميزانية [5] .

نشير في الأخير، إلى نظام الضمان الاجتماعي ومنح التقاعد الذي يخضع له المنتخبون الدائمون دون العاديين.

إذا كان المنتخبون الدائمون يخضعون لنظام الضمان الاجتماعي ومنح التقاعد قبل انتخابهم، فإنّ الوضع يستمر على حاله أثناء أداء عهدتهم الانتخابية. إلاّ أنّ مبالغ الاشتراك في

[1]- أنظر ،المادة 9 ، المرجع نفسه .

[2]- أنظر ، المادة 2/11، المرسوم التنفيذي 463/91، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة إياهم المرجع السابق .

[3]- أنظر ، المادة 12 ، المرجع نفسه .

[4]- أنظر ، المادة ، 1/16 ،المرجع نفسه .

[5]- أنظر ، المادة 16 /2 ، المرجع نفسه .

كل من صندوق التقاعد وصندوق الضمان الاجتماعي- المقدرة حسب الراتب الأصلي- تقع على عاتق المنتخب والبلدية [1].

أما المنتخبون الدائمون الذين لا يشملهم الضمان الاجتماعي أو منح التقاعد فإنهم يستفدون من هذا النظام فور انتخابهم وبدء عهدتهم الانتخابية .

في هذه الحالة، يقدر مبلغ اشتراكاتهم وفق التعويضات الممنوحة لهم حسب المادة 6 والمادة 10 من المرسوم التنفيذي 463/91 [2] .

ثانيا- منح رخص التغيب للمنتخبين البلديين.

لقد ألزم المشرع المستخدم[3] بالسماح لمستخدميه الأعضاء في المجالس البلدية بالتغيب عن عملهم لممارسة وظيفتهم التمثيلية.

يعدّ الحق في التغيب من بين الضمانات الهامة لممارسة وظيفة التمثيل بفعاليّة؛ لأنّه يسمح لعضو المجلس البلدي بأن يوفق بين مهنته الأصلية و وظيفته التمثيلية، فلا يخشى الطرد أو فسخ عقد عمله إن تغيب عن عمله لحضور اجتماعات المجلس أو اللّجان.

لكن في الواقع، ليس من السهل استعمال هذه الرخص، وخاصة بوجود الأزمة الاقتصادية وارتفاع نسبة البطالة.

إن المادة 28[4] التي ألزمت المستخدم بمنح رخص التغيب لمستخدميه لم تتضمن جزاءا على مخالفتها، لهذا من السهل على المستخدمين – وخاصة الخواص منهم – التملص من هذا الالتزام لأنّ تغيب مستخدميهم يؤثر سلبا على مردودية العمل. كما أن هناك مهن أخرى، يصعب على ممارسيها التغيب لحضور أعمال المجلس أو لجانه، كالمحاماة أو الطب، فقد يصادف اجتماع المجلس عمل مهم لا يتأجل كحضور جلسة في المحكمة أو إجراء عملية جراحية.

---

[1]- أنظر ، المادة 13 ، المرجع نفسه .

[2]- أنظر ، المادة 14 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

[3]- أنظر، المادة 28 ، المرجع نفسه.

[4]- المرجع نفسه.

في المقابل لم يلزم قانون البلدية [1] المستخدم بأنّ يدفع أجرة ساعات التغيب أو أن ينقص منها.

كما لم يحدد الوقت المسموح به للتغيب، إلاّ أنّه قيد عضو المجلس بتبرير غيابه عن طريق الاستدعاء لحضور جلسات المجلس الشعبي البلدي، دون أن يشير إلى اجتماعات اللّجان بالرغم من أنها أكثر من اجتماعات المجلس.

يمكن لعضو المجلس أن يدرج ساعات تغيبه ضمن تلك المسموح بها في تنظيم مصلحته، إذا كانت هذه الأخيرة تسمح بالتغيب لمستخدميها [2]دون أن تلغي أجرتهم.

لا ننسى في الأخير، أن نشير إلى فئة المنتخبين الدائمين الذين يتفرغون تماما للعمل في المجلس ويتركون منصب عملهم كامل مدة العهدة، وربما لعهدتين أو أكثر، فما مصير هؤلاء عند انتهاء عهدتهم ؟

إنّ قانون البلدية [3] لم يعالج هذه المسألة [4]على خلاف قانون الوظيف العمومي الذي نص صراحة في المادة 138 [5] منه على حق الموظف المنتدب في العودة لمنصب عمله الأصلي، إن تعذر ذلك، فله حق الأولوية للعودة لمنصب عمله الأصلي أو ما يماثله حتى لو كان زائدا على العدد المطلوب.

---

[1]- المرجع نفسه.

[2]- يسمح قانون الوظيف العمومي للمنتخبين الموظفين بالاستفادة من رخص التغيب دون فقدان الراتب ،أنظر ، المادة 04/208 من الأمر رقم03/06، المؤرخ في 2006/07/15 ،المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،ج ر ج ج ، عدد 46 .

[3]- القانون رقم 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

[4]- أعطى المشرع الفرنسي حق الإعادة للعمل أو في منصب مماثل لهذه الفئة ،أما في حالة تتالت العهدات، فإن حق الإعادة يسقط ويحل محله حق الأولوية في العمل المناسب لكفاءات المنتخب ،أنظر :

Cf . Muller- Quoy (I) ,op.cit , p40-p41 .

[5]- الأمر رقم03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،المرجع السابق.

قدم قانون الوظيف العمومي الحماية اللازمة والأكيدة للموظف المنتدب في المجلس الشعبي البلدي لممارسة عهدته الانتخابية دون خوف ولا تردد. غير أنّ الإشكال [1] يبقى مطروحا لدى فئة العمال والأجراء، خاصة وأن قانون العمل11/90 [2] لم يتطرق لهذه النقطة.

كما يطرح المشكل بحدّة لدى فئة الأعمال الحرة، كالمحامين، الأطباء، التجار، الحرفيين واليدويين.

كل هؤلاء يعتمدون في عملهم على الزبائن، الرأسمال الحقيقي لهذه المهن الّذي سيفقدونه لا محالة أثناء ممارستهم لعهدتهم الانتخابية.

إنّ عدم حماية هذه الفئات، بإعطائها الضمانات الكافية لتأمين منصب شغل مناسب لها بعد انتهاء عهدتها الانتخابية، هو السبب الرئيسي لعدم خوض هذه الفئة في المعركة الانتخابية.

ليس من الصعب الاستنتاج – كما سبق وأن قدمنا – أنّ المواد التي خصصها المشرع الجزائري لتنظيم وظيفة المنتخب البلدي لا ترقى لنظام أساسي، لأنّه لم يعالج كل ما يخص المنتخب من واجبات وحقوق.

إنّ وجود نظام أساسي للمنتخب البلدي، يعدّ من أساسيات تحقيق الديمقراطية المحلية لأنّ هذا القانون يعطي الضمانات الكافية والكفيلة بممارسة فعلية لوظيفة التمثيل [3] في المجلس. لذا من الأفضل، لو يحسّن المشرع الجزائري من وضعية المنتخبين [4]، عن طريق نظام أساسي متكامل[1] يمكّن المنتخب من التوفيق بين عمله الأصلي وتمثيله للمواطنين، وخاصة الفئات التي لا

---

[1]- الإشكال نفسه يطرح في فرنسا ،فالمشرع الفرنسي عجز عن منح كل الضمانات الكافية لإعادة المنتخب في منصبه بعد انتهاء عهدته ،أنظر ، Cf. Avis et rapport du conseil économique et sociale,op.cit,p II 142

[2]- المؤرخ في 21 /1990/4 ،المتعلق بتنظيم علاقات العمل الفردية ، ج ر ج ج ، عدد 17 .

[3]- Cf. Muller- Quoy (I) , op.cit , p 38.

[4]- يحاول المشرع الفرنسي وضع نظام أساسي للمنتخب غير أنّه وجد عدّة صعوبات لتوحيد المواد الموزعة هنا وهناك في مختلف القوانين وتدعيمها بمواد أخرى تحدد واجبات وحقوق المنتخب المحلي ،نلخص هذه العراقيل فيما يلي :

1- تنوع واختلاف العمل الأصلي للمنتخبين، فبعضهم يعمل في مهن يصعب فيها توفير الحماية اللازمة كالأعمال الحرة.

2- صعوبة وضع هذا القانون في عالم المؤسسة الخاصة .

لا تملك امتيازات في مهنتها الأصلية كالأجراء والأعمال الحرة، ويوفر له الجو الملائم لتسهيل عمله في المجلس [2]، من خلال تنظيم العلاقة بين المنتخب والحزب الذي ينتمي إليه، علاقة المنتخبين فيما بينهم وعلاقة المنتخب بالمواطن .

كما يجب أن ينص المشرع ويعمم حق التكوين؛ لأنّه من المعلوم أن أغلب المنتخبين لا يملكون الكفاءات الضرورية لإدارة وتسيير البلدية، ولا يفهمون اللّغة القانونية أو المالية. وهو ما يشكل حاجزا كبيرا أمام أدائهم لمهامهم[3].

إنّ الجدول رقم 7 يعطي تصورا لهذه الفكرة .

الجدول رقم 07: تحليل أعضاء المجالس الشعبية البلدية لكل من ولايتي عنابة وسوق أهراس حسب المستوى الدراسي .

الولايات	المجموع	بدون مستوى		ابتدائي		متوسط		ثانوي		تعليم عالي		بعد التدرج	
		ع	ن	ع	ن	ع	ن	ع	ن	ع	ن	ع	ن
عنابة	**144**	**02**	**1.39** %	**01**	**0.69** %	**14**	**9.72** %	**69**	**47.92** %	**56**	**38.89** %	**02**	**1.39** %

3- تكلفة هذا النظام باهضة ومرهقة لميزانية المجموعات المحلية .

Cf. Avis et rapport du conseil économique et sociale,op.cit, p II 138.

[1]- قدم البرلمان الفرنسي سنة 2000 عدة اقتراحات لتحسين عمل المنتخبين و تفعيل ممارستهم لعهدتهم الانتخابية وهي : إعادة تقييم التعويضات المقدمة لهم ،لكي يسمح للمنتخب بالتفرغ تماما للتمثيل ، تعميم إلزامية التكوين ،إعطاء ضمانات أكثر للتوفيق بين العمل والتمثيل عن طريق تبني نظام العمل المؤقت لتعويض المنتخبين الأجراء عند غيابهم .

Cf.Muller-Quoy (I) ,op.cit , p41-p42 .

[2]- اقترح مكلكل بوزيان مفهوم جديد هو الحصانة الإدارية أسوة بالحصانة البرلمانية للنواب والحصانة السياسية بالنسبة للدبلوماسيين ، وذلك لضمان ممارسة فعلية للمنتخب المحلي لمهامه ويعتبرها " أرقى أشكال الديمقراطية الإدارية " ،المرجع السابق ، ص 51 .

[3]- إن تطور الحياة وزيادة طلبات المواطنين يستدعي تكييف نظام اللامركزية لمسايرة هذا التطور ، وطبعا يتطلب هذا إدارة ذات كفاءة عالية لوضع السياسة المناسبة وتنفيذها ،ولن يتأتى ذلك دون وجود منتخب تتوفر فيه الكفاءة العالية والاحترافية .

Cf. Avis et rapport du conseil économique et sociale,op.cit, p II 133.

سوق أهراس	218	16	% 7.33	22	%10.09	45	%20.6	79	%36.28	55	25.22%	1	% 0.45

المصدر : مديرية التنظيم والشؤون العامة لولايتي عنابة وسوق أهراس [1].

يتضح من هذا الجدول التباين في مستوى المنتخبين؛ حيث يتراوح بين دون المستوى إلى مستوى بعد التدرج. يرجع السبب في ذلك لعدم اشتراط قانون الانتخابات [2]لمستوى معين أو كفاءة ما في المترشح؛ لكون ذلك يخالف مبدأ المساواة في تقلد المهام في الدولة.

إنّ أكثر من نصف عدد المنتخبين البلديين لا يملك مستوى عالي؛حيث ينتمون لفئة دون المستوى، الابتدائي، المتوسط والثانوي بنسبة 59.72 % في ولاية عنابة و 73.76 % في ولايـــة سوق أهراس.

المؤكد أنّ هذه الفئات يصعب عليها فهم المسائل التقنية المرتبطة بتسيير البلدية، اللـــهم القليل الذي اكتسب خبرة بحكم وظيفته في الإدارة. حتى الفئة المتبقية والتي تدخل ضمن فئـــة التعليم العالي وبعد التدرج، لا تملك كلها الكفاءة اللازمة لإدارة البلدية؛ لأنّ تكوينها الجامعي قد يكون في مجال مختلف تماما عن المجال الإداري.

إذن، لا لوم على الموظفين البلديين إذا حلوا محل أعضاء المجالس البلدية في اتخاذ القـــرار لكونهم (المنتخبين) غير قادرين على اتخاذه.

لكي يكون المنتخب قادرا على اتخاذ القرار المناسب والسليم يجب أن يكون متفرغـــا، تصله المعلومات الكافية ويخضع لتكوين مستمر [3].

إنّ التكوين [4]ضروري جدا، وخاصة للمنتخب الجديد الّذي لا يملك أية خبرة.

[1]- مرجع سبق ذكره .

[2]- الأمر 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المرجع السابق .

[3]- Cf. Avis et rapport du conseil économique et sociale,op.cit, p II 135

[4]- أقر قانون 1992 المتعلق بالمجموعات المحلية في فرنسا حق المنتخبين في التكوين ،وحدده بـــ 6 أيام في العهدة الانتخابية أي يوم واحد كل سنة لكل عضو

Idem ,p II 142

لهذا نرى، أنّه من الضروري أن يأخذ المشرع بإلزامية التكوين لكل المنتخبين البلـــديين دون استثناء، ويخصص لهذا التكوين الوقت الكاف والمصاريف الضرورية، كـــأنّ يـــتم هـــذا التكوين لمدّة أسبوع كل سنة، أي 5 أسابيع خلال العهدة الانتخابية وتتحمل البلديـــة كـــل المصاريف.

يتم خلال فترة التكوين تحسين معلومات المنتخبين حـــول مبـــادئ الإدارة والتســـيير وتوضيح القوانين السارية على المجلس الشعبي البلدي. كالاتفاق مع الجامعة لكي يتم التكـــوين على مستواها خلال عطلة الصيف، حيث يشارك الأساتذة الجامعيون في هذا التكوين.

بالنسبة للبلديات الموجودة في ولاية بها جامعة، على البلدية أن تدفع مصاريف التنقل والإطعام فقط. أما البلديات الموجودة في ولايات لا يوجد بها جامعة، فإنّ هذه البلديات ترسل منتخبيها لأقرب ولاية بها جامعة والمبيت يكون في الأحياء الجامعية.

إنّ المهمة الأساسية للمنتخب البلدي هي تمثيل المواطنين في تسيير وإدارة المصالح المحليـــة البلدية وإيصال آرائهم إلى مقر المجلس.

غير أن هناك عدّة عراقيل تحول دون تحقيق هذا الهدف بكل فعالية على أرض الواقع.

عدم ملاءمة حجم المجلس الذي تبناه المشرع الجزائري مع المبادئ الديمقراطية. إنّ حجم المجلس صغير مقارنة مع نسبة السكان مما يؤدي إلى إضعاف قيمته التمثيلية.

غياب قنوات اتصال بين الناخب والمنتخب يؤثر سلبا على العلاقة بينهما ويـــؤدي إلى فقدان سكان البلدية الثقة في منتخبيهم ومجالسهم البلدية.

عدم وجود قانون أساسي يحدد بدقة واجبات وحقوق المنتخب ويوفر له الجو الملائـــم لممارسة وظيفته التمثيلية في راحة تامة.

هذا فيما يخص المنتخبون بصفتهم الفردية، فماذا عنهم مجتمعين في لجان ؟

المطلب الثاني : اللّجان: أداة لمشاركة المواطنين المباشرة في أعمال المجلس الشعبي البلدي.

تحدث قانون البلدية 08/90 عن نظام اللّجان في ثلاثة مواد [1] على خلاف قانون البلدية السابق الذي خصه بـــ ستة مواد [2].

لقد نصت المواد الثلاثة على مبادئ عامة تحكم نظام اللّجان و لم تتطـــرق للتفاصـــيل تاركة كامل الحرية للمجلس البلدي لتنظيم لجانه وفق ظروفه وإمكانياته، من خـــلال نظامـــه الداخلي.

إنّ اللّجنة [3] البلدية هي هيئة تتكون من "مجموعة من الأعضاء يختارهم المجلس البلدي من بين ومن طرف أعضائه ،لأداء مهام محددة عن طريق إصدار اقتراحات وآراء استشارية " [4] .

إنّ الأخذ بنظام اللّجان شائع جدا في النظم التي تتبنى نظام الإدارة المحلية [5]، حيث تعتمد المجالس البلدية في عملها على اللّجان لعدّة أسباب [6].

يعدّ المجلس البلدي قيادة جماعية، لا يتخذ قراره إلاّ بموافقة أغلبية أعضائه، مما يســـتدعي النقاش الدائم في أي مسألة. غيّر أنّ تشكيلته التي غالبا ما تكون ذات حجم كبير، اختصاصاته الكثيرة ودوراته المحدودة تؤدي جميعها إلى استحالة مناقشة كل دقـــائق الأمـــور في جلســـات المجلس. لذا يستحسن أن يتفرغ المجلس لمناقشة السياسة العامة ويترك الأمور التفصيلية والتقنيـــة للّجان.

---

[1]- أنظر ، المواد 24-25-26 ، المرجع السابق .

[2]- أنظر ، المواد 94 إلى 99 من الأمر 67-24 ، المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق .

[3]- إن نظام اللجان لا يعتبر حكرا على المجالس البلدية بل تستعمله عدة تنظيمات سواء خاصة أو عامة، أنظر ، عبد القادر الشيخلي:" لجان المجلس البلدي "، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ،عمان ،الأردن ، 1982 ، ص 13 .

[4]- المرجع نفسه ، ص 11 .

[5]- الكثير يقولون أن " الإدارة المحلية هي الإدارة بواسطة اللجان " ،ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص 157 .

[6]- إن إحالة المسائل إلى اللجان المختصة يعطي المجلس فرصة التفكير مرتين قبل اتخاذ القرار .

كما يتميز نظام اللجان بمرونة تمكنه من التوفيق بين مواقيت اجتماع اللجان وأوقات فراغ الأعضاء .

تملك اللجان صلاحيات محددة خلافا للمجلس الذي يملك صلاحيات متعددة وعدد أعضاء اللجنة أقل من عـــدد أعضـــاء المجلس مما يسمح لها بمناقشة المسائل المطروحة على المجلس بكل فعالية وطرح الحل المناسب لها ،أنظـــر ،ظريـــف بطـــرس المرجع السابق ص ص 157-158 ،وكذلك ، مسعود شيهوب : " أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظـــام البلديـــة والولاية في الجزائر " ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 ، ص 67 .

تعدّ اللّجان أيضا هيئات مهمة من خلال إنشائها وتشكيلها الذي يجعل منـــها درجـــة أخرى لتمثيل الموطن ومكانا للمشاركة المباشرة في أعمال المجلس (**الفرع الأول**).

كما أنّ عملها ومهامها يسهل عمل المجلس البلدي ويعطيه الفعالية (**الفرع الثاني**) .

نظرا لعدم تطرق قانون البلدية 08/90 لكل ما يتعلق باللّجان، فقد رأينا أنّه من المفيـــد إدراج أمثلة واقعية لفهم نظام اللّجان أكثر. لهذا اخترنا [1] ثلاثة بلديات في ولاية عنابة هي على التوالي ،بلدية عنابة ، بلدية الحجار وبلدية برحال، لكن للأسف بالتقرب من هـــذه البلـــديات اكتشفنا أن مجلس بلدية عنابة فقط أعد نظامه الداخلي -والذي سنشير إلى بعض مـــواده مـــن حين إلى آخر – أما بلديتي الحجار وبرحال فقد اكتفيتا بقانون البلدية 08/90.

الفرع الأول : تنظيم لجان المجلس الشعبي البلدي.

إنّ تنظيم لجان المجلس الشعبي البلدي لا يقل أهمية عن تنظيم المجلس في حد ذاتـــه، لأنّ هذا الأخير يباشر أعماله من خلال لجانه.

لقد راعى المشرع في قانون البلدية 08/90 [2] عدّة اعتبارات لتنظيم اللّجان، أهمها تـــبني قاعدة التمثـــيل النسبي لإنشاء لجان المجلس (أ)، وفتح العضوية لغير المنتخـــبين في تكـــوين اللّجان (ب) .

أ – تبني قاعدة التمثيل النسبي لإنشاء اللّجان.

أولا- إجراءات إنشاء لجان المجلس الشعبي البلدي.

منح المشرع الجزائري من خلال المادة 24 [3]للمجلس البلدي الحق في إنشاء لجان من بين ومن طرف أعضائه لدراسة القضايا التي تهم البلدية.

يتم إنشاء اللّجان عن طريق مداولة، يختار فيها المجلس الشعبي البلدي الأعضاء المكونين للجنة ويحدد عددهم، مع مراعاة التناسب في تمثيل كل المكونات السياسة للمجلس.

---

[1]- كان اختيارنا لــ 3 بلديات في ولاية عنابة ،على أساس حجم المجلس لأن هذا الأخير يؤثر على عدد اللجان وحجمها بلدية عنابة تحوي 33 عضوا ، بلدية الحجار تحوي 11 عضوا وبلدية برحال تحوي 9 أعضاء .

[2]- مرجع سبق ذكره .

[3]- المرجع نفسه .

إنّ تبني قاعدة التمثيل المتناسب[1] لإنشاء لجان المجلس البلدي مهم جدا، لأنّه يسمح بنقل الحساسيات والتوجهات السياسية في المجلس على مستوى اللّجان، فيتمكن مختلف أعضاء المجلس من المشاركة والتعبير عن أرائهم في الدراسات التي تعدّها اللّجان لمشاريع مداولات المجلس الشعبي البلدي.

بالرغم من ذلك، لم يوضح قانون البلدية [2] كيفية إعمال قاعدة التمثيل النسبي لتشكيل لجان المجلس، كما لم يوضح النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة[3] كيفية تطبيق هذه القاعدة.

نتصور أنه في تطبيق قاعدة التمثيل النسبي لإنشاء اللّجان، لا يؤخذ بعين الاعتبار عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة فائزة بمقاعد في الانتخابات البلدية بل عدد المنتخبين الفائزين بمقاعد في المجلس الشعبي البلدي [4]، بمعنى آخر، إذا كان المجلس يضم 16 عضوا، منهم 6 أعضاء ينتمون للحزب " أ " و5 أعضاء ينتمون للحزب "ب"، و3 أعضاء ينتمون للحزب " جـ " وعضوين ينتميان للقائمة الحرة، فيجب أن تعكس كل لجنة هذا التوزيع.

إلاّ أنّه أحيانا يصعب تطبيق قاعدة التمثيل المتناسب عمليا بسبب صغر حجم المجالس فكيف يمكن تمثيل عضو واحد ينتمي لحزب ما على مستوى كل اللّجان التي يحتويها المجلس؟ علما أنّ مشاركته في كل اللّجان تتنافى مع العمل الصارم والجاد.

في هذه الحالة، من الأفضل أن يكون التمثيل شمولي؛ أي ليس من الضروري تمثيل كل المجموعات السياسية في كل لجنة بل يكفي أن يظهر هذا التمثيل في مجموع اللّجان [5].

ثانيا- عدد لجان المجلس الشعبي البلدي.

لم يحدد قانون البلدية 08/90 [6]، عددا معينا للّجان الواجب إنشاؤها في المجلس [1] .

---

[1]- أخذ المشرع الفرنسي بقاعدة التمثيل المتناسب في قانون 1992 المتضمن قانون المجموعات المحلية ،في البلديات التي تضم أكثر من 3500 ساكن ،

Cf . Muller- Quoy (I), op.cit, p43.

[2]- أنظر القانون رقم 08/90 ، المرجع السابق .

[3]- أنظر، ملحق رقم 01.

[4]- Cf.Muller- Quoy ,(J) ,op.cit , p 43.

[5]- Idem , p 44.

[6]- المرجع السابق .

غير أنّه أشار مبدئيا لثلاث مجالات على المجلس أن ينشئ فيها لجانا هي : الاقتصاد والمالية ،التهيئة العمرانية والتعمير ، الشؤون الاجتماعية والثقافية [2].

إلاّ أنّ المجلس غير مقيد بهذه المجالات، إذ له كامل الحرية في إنشاء اللّجان التي يراها ضرورية [3]. لكنه في الواقع مقيد من جهة باختصاصات المجلس وحجمه، ومن جهة أخرى بالاتجاه الحديث في الإدارة المحلية الذي يحبذ التقليل من عدد اللّجان قدر الإمكان، بتجميع الصلاحيات المتجانسة في يد لجنة واحدة، لتنسيق العمل بين مختلف المجالات وتنسيق أعمال اللّجان [4].

ثالثا- أنواع لجان المجلس الشعبي البلدي.

تنقسم اللّجان إلى أنواع كثيرة ومتعددة [5]، أهم هذه التقسيمات يرتبط باستمرارية وجودها، وهي نوعان لجان دائمة ولجان مؤقتة.

---

[1]- ليس هناك عدد نموذجي للّجان الواجب إنشاؤها ويختلف هذا العدد من دولة لأخرى ومن مجلس لآخر ، أنظر عبد القادر الشيخلي ، المرجع السابق ، ص 29 .

[2]- أنظر، المادة 24 ،من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

[3]- شكّل مجلس بلدية عنابة أربعة لجان دائمة ،بموجب المادة 11 من قانونه الداخلي ،وهي ، لجنة الإدارة والمالية والشؤون الاقتصادية ،لجنة الأشغال والتهيئة العمرانية وحماية البيئة ،لجنة الشؤون الاجتماعية ، لجنة الثقافة السياحة والرياضة ،أنظر ،المداولة رقم 2، 3 ، 4 و 5 ،جلسة 2002/11/11 ، الأمانة العامة، بلدية عنابة .

اكتفت بلدية الحجار بثلاث لجان هي : اللجنة الاقتصادية والمالية ، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية ولجنة التهيئة العمرانية والتعمير .أنظر ، المداولة رقم 79 ،جلسة 2002/11/6 ، الأمانة العامة ، بلدية الحجار وأما بلدية برحال فقد أنشأت أربعة لجان هي : لجنة الاقتصاد والمالية ، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية ، لجنة التهيئة العمرانية والتعمير ، لجنة الفلاحة والغابات والتنمية الريفية ،أنظر ، المداولة رقم 3، جلسة 2002/11/17، الأمانة العامة، بلدية برحال .

من الملاحظة أن البلديات الثلاثة تشترك في إنشاء اللّجان الأساسية التي ذكرتها المادة 24 من قانون البلدية 08/90، غير أنها تختلف فيما بينها حول تشكيل اللجان الأخرى التي تراها ضرورية ،فبلدية عنابة أنشأت لجنة الثقافة والسياحة والرياضة حسبما تفرضه طبيعة البلدية واحتياجات سكانها ،أما بلدية برحال فقد رأت من الضرورة إنشاء لجنة للفلاحة والغابات والتنمية الريفية .

[4]- أنظر ، ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص 162 و عبد القادر الشيخلي ، المرجع السابق ، ص 29 .

[5]- أنظر في تقسيم اللّجان حسب عدّة اعتبارات إلى أنواع متعددة، المرجع نفسه، ص 49 إلى 62 ، وكذلك قدم ظريف بطرس تقسيم آخر ، المرجع السابق ، ص ص 159 – 161 .

اللّجان الدائمة: هي تلك اللّجان التي تنشأ مع بدء العهدة الانتخابية للمجلس وتستمر مادام المجلس مستمرا في عمله وتنتهي بانتهائه.

قد يحدث أن ينبثق عن هذه اللّجان لجنة فرعية أو أكثر لدراسة أي مسألة تندرج ضمن صلاحيات اللّجنة الأصلية إذا ارتأى أعضاؤها ذلك.

اللّجان المؤقتة [1]: هي تلك اللّجان التي تشكل من وقت لآخر لأغراض محددة ولدراسة مسائل معينة، لهذا يرتبط بقاؤها بالموضوع الذي أنشئت لأجله وتنتهي بانتهائه،كلجنة تحقيق في مسألة تهم المجلس أو لجنة تتكفل بدراسة موضوع ما مستعجل كبناء مدرسة أو تهيئة منطقة.

لم يحدد قانون البلدية [2]كيفية تشكيل اللّجان المؤقتة، بينما النظام الداخلي لبلدية عنابة نص على أن تشكيل اللّجان المؤقتة، يتم بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلثي (3/2) أعضاء المجلس ويحدد الرئيس عدد أعضائها وكذلك اختصاصاتها.

رابعا- حل لجان المجلس الشعبي البلدي.

لم يتطرق قانون البلدية 08/90 [3] لكيفيات حل اللّجان.

إنّ التفكير القانوني المنطقي يقودنا لاستنتاج أنّ الحل يتم بإحدى الطرق التالية :

إما بإرادة المجلس المنتخب المنفردة، ما دام المجلس هو الذي يملك صلاحية إنشاء اللجان إذا فله حق حلها.

أو تنتهي بإنتهاء مهامها كاللّجان المؤقتة،كما تحل اللّجان بحل المجلس البلدي ككل حسب المواد 34 ، 35 و 36 من قانون البلدية 08/90 [4].

وأخيرا تحل اللّجان بانتهاء عهدة المجلس الانتخابية، أي بمرور خمس سنوات.

---

[1]- أنظر المادة 24 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق ،والمادة 13 ، النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة ، ملحق رقم 01 .

[2]- القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق .

[3]- المرجع نفسه .

[4]- المرجع نفسه.

ب- إمكانية مشاركة غير المنتخبين في تكوين اللّجان.

أولا- العضوية في لجان المجلس الشعبي البلدي.

تتكون اللّجنة من رئيس، يعينه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه [1] ويساعده في عمله نائب ومقرر [2].

الأصل أنّ يكون جميع أعضاء اللّجنة أعضاء في المجلس الشعبي البلدي أي منتخبين.

إلاّ أنّ المادة 26 من قانون البلدية 08/90 [3]، فتحت المجال لإمكانية إضافة أعضاء آخرين بحكم كفاءهم، لتدارك الكفاءات الناقصة وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في أعمال المجلس.

إنّ مشاركة غير المنتخبين [4] ليست إلزامية بل هي مجرد استثناء يهدف إلى طلب الاستشارة والاستفادة من ذوي الخبرة [5] أو كل من يقدم معلومات مفيدة للّجنة.

لا يتمتع هؤلاء المشاركين بحقوق العضوية؛ أي يظل رأيهم على سبيل الاستشارة ولا يمكنهم التصويت.

إنّ إجازة قانون البلدية، إضافة أعضاء غير منتخبين، يجعل من اللّجان أدوات لمشاركة المواطنين المباشرة في أعمال المجلس، فيتسنى لهؤلاء مراقبة أعمال منتخبيهم بصفة فعالة [6] و أن يكونوا على إطلاع مستمر بمشاريع المجلس.

قد تصبح اللّجان أيضا أدوات لتحقيق تمثيل متنوع لم يتمكّن المجلس المنتخب من تحقيقه.

إنّ انتخاب المجلس البلدي يؤدي لتمثيل الاتجاهات السياسية لسكان البلدية، لكنه لا يصل لتمثيل كل الفئات الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية. غير أنّه يمكن للّجان أن تحقق ذلك من خلال إدماج أعضاء من التشكيلات الاجتماعية الاقتصادية والثقافية المتواجدة على تراب البلدية، فتكون اقتراحات اللّجنة مبنية على أراء مختلف الفئات، مما يعزز الممارسة الديمقراطية.

---

[1]- أنظر المادة 25 ، المرجع نفسه .

[2]- أنظر ، المادة 12 ، النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة ، ملحق رقم 01.

[3]- المرجع السابق .

[4]- أنظر ، ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 188

[5]- أنظر ، مسعود شيهوب :" أسس الإدارة المحلية " ، المرجع السابق ، ص 70 .

[6]- Cf. Benchikh – Lehocine (F) ,op.cit , p 55.

صحيح أن المادة 26 من قانون البلدية [1]، فتحت المجال لمشاركة غير المنتخبين في اللّجان إلا أنّها حملت في آن واحد قيودا على هذه المشاركة تجعلها معدومة عمليا [2].

يرتبط أول قيد بصلاحية إدماج غير المنتخبين.

إنّ قانون البلدية [3]ترك كامل الحرية لرئيس اللّجنة لتقرير هذه المشاركة من عدمها، فهي إجراء استثنائي يعود تقريره للسلطة التقديرية لرئيس اللّجنة وحده.

يتعلق ثاني قيد باشتراط المادة 26 الخبرة والكفاءة في الشخص الّذي يمكن استشارته في أعمال اللّجنة.

تعمل هذه القيود على التقليل من حظوظ مشاركة المواطنين الذين لا يملكون أي كفاءة ويعزز مشاركة أعوان الدولة[4] من إطارات وموظفين في الإدارات العمومية وخاصة البلدية [5].

هذا ويتأكد لنا عدم الاهتمام في الواقع بهذه الوسيلة المهمة لإشراك المواطنين مباشرة في أعمال المجلس من خلال صمت النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي لبلدية عنابة حيالها [6] .

.

---

[1]- القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

[2]- أنظر ، مصطفى دريوش، المرجع السابق ، ص ص 91-100 .

[3]- القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق.

[4]- Cf . Benchikh – Lehocine (F),op.cit , p68-p69.

[5]- غالبا ما يجد المنتخب البلدي نفسه أمام صعوبات كثيرة لفهم أساليب إدارة وتسيير المصالح البلدية ،وخاصة الأمور التقنية منها ، التي تتطلب مختصين كالمالية ،العمران ،حماية الصحة العمومية ...الخ . لهذا تلجأ اللجان لإشراك موظفي البلدية في اجتماعاتها لكي يجيبوا على كل الاستفسارات اللازمة ،ويوضحوا كل غموض يصادفه المنتخبون .

[6]- يعد مجلس بلدية عنابة من بين أهم وأكبر المجالس البلدية في الجزائر ،وهو أكبر مجلس من حيث الحجم والإمكانيات في ولاية عنابة.

ثانيا- حجم لجان المجلس الشعبي البلدي.

لم يحدد المشرع في قانون البلدية 08/90 عدد أعضاء كل لجنة، بل ترك هـــذه المســـألة للمجلس الشعبي البلدي، وهو أمر منطقي لأنّ حجم اللّجنة يرتبط بعدّة اعتبارات تختلف مـــن مجلس لآخر [1] ، كحجم المجلس وصلاحياته ونوع اللّجنة وطبيعة المهام الموكلة لها.

كما أنّ تحديد الحجم المناسب للّجنة يثير جدلا بين مؤيدي الأهداف الإدارية وأنصـــار الأهداف الديمقراطية [2].

يرى أنصار الأهداف الديمقراطية أنّ الحجم المناسب للّجنة هو الحجم الكبير، لأنّه يمثل كل الاتجاهات السياسية، لاسيما وأنّ للّجان دور أساسي في تحضير أعمـــال المجلـــس، وبهـــذا تنعكس توصيات وأراء المنتخبين في أعمال اللّجان.

يذهب مؤيدي الأهداف الإدارية إلى أنّ الحجم الكبير للّجنة سيعطل أعمالها، لأنّ كثرة الأعضاء تؤدي لعدم اتفاقهم وإلى كثرة النقاش بينهم فلا تحسم الأمور بسرعة.

كما أنّه لا داعي لتمثيل كل الاتجاهات السياسية في اللّجان، لأنّ التمثيل على مستوى المجلس كاف، ما دام هو الّذي يملك سلطة القرار من خلال مداولاته وليس اللّجنة.

إنّ الحجم المناسب للّجنة هو الحجم الّذي يراعى فيه كل الاعتبارات سابقة الذكر؛ أي تحديد الحجم الّذي يلائم قدر الإمكان تطبيق قاعدة التمثيل المتناسب لكل التشكيلات السياسية في المجلس على مستوى اللّجان، دون إهمال الأهداف الإدارية لتفعيل عمل اللّجان.

---

[1]- يختلف عدد أعضاء لجان مجلس بلدية عنابة من لجنة لأخرى ، حيث تضم لجنة الإدارة ، المال والشؤون الاقتصادية 17 عضوا،ولجنة الأشغال التهيئة العمرانية والتعمير وحماية البيئة 19 عضوا ، أما لجنـــة الشـــؤون الاجتماعيـــة فتضـــم 16 عضوا،وأخيرا تضم لجنة الثقافة السياحية والرياضة 12 عضوا ،أنظر ، المداولات رقم 2، 3 ، 4 و 5 ، المرجع السابق .
وبلدية الحجار يتراوح عدد أعضاء لجانها بين 3 أعضاء في كل من لجنتي الشؤون الاجتماعية والثقافيـــة ولجنـــة الاقتصـــاد والماليةو4 أعضاء في لجنة التهيئة العمرانية والتعمير ،أنظر المداولة رقم 79 ، المرجع السابق .
أما بلدية برحال فحجم لجانها متماثل ويقدر بـــ 3 أعضاء لكل لجنة ،أنظر ، المداولة رقم 03 ، المرجع السابق .
رغم الاختلاف الواضح بين حجم اللجان في البلديات الثلاثة إلا أنه معقول ومناسب لتحقيق الاعتبـــارات الديمقراطيـــة والإدارية، لأن الحكم على مدى ملاءمة حجم كل لجنة ،يتم بالمقارنة مع حجم مجلسها وليس مع حجم البلديات الأخرى.

[2]- أنظر ،ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص 162 .

نشير في الأخير إلى نقطة مهمة تتعلق بمسألة العضوية في أكثر من لجنة؛ بمعنى آخر هل يمكن أن يكون المنتخب عضوا في أكثر من لجنة من لجان المجلس البلدي ؟

لم يناقش القانون البلدية [1]هذه المسألة [2]. أما النظام الداخلي لبلدية عنابة، فقد نص على أنه يجوز للعضو أن يكون عضوا في لجنتين لا أكثر. باستثناء رؤساء القطاعات الحضرية الذين يمكنهم-إضافة لحضورهم كأعضاء أساسين في لجنتين- أن يحضروا في باقي اللّجان كملاحظين [3].

من الصواب تحديد العضوية في لجنتين فقط، لأنّ مشاركة العضو في أكثر من لجنة يشتت قدراته ويقلل من فعالية أدائه، فتكون مساهمته غير جادة.

إنّ تنظيم اللّجان لم يكن بالدقة اللازمة التي تفرضها هذه الهيئات المهمة والأساسية لعمل المجلس الشعبي البلدي، هل سيتدارك المشرع هذا الوضع من خلال تحديد إجراءات عمل اللّجان وصلاحياتها ؟

الفرع الثاني : عمل وصلاحيات لجان المجلس الشعبي البلدي.

تعمل لجان المجلس الشعبي البلدي وفق نظامها الداخلي الذي تعدّه وتصادق عليه [4].

لكن في الواقع، غالبا [5]ما تعتمد اللّجان في عملها على النظام الداخلي للمجلس الّذي يحدد إجراءات عملها (أ) وصلاحياتها (**ب**) .

---

[1]- القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

[2]- نص القانون البلدي السابق الأمر 24/67، صراحة من خلال المادة 9 منه على إمكانية الجمع بين عضوية عدّة لجان، المرجع السابق .

[3]- أنظر ، المادة 16 ، النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة ، ملحق رقم 01.

[4]- أنظر ، المادة 25 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

[5]- لم تعّد أي لجنة من اللّجان التي أنشأها مجلس بلدية عنابة ، الحجار وبرحال نظامها الداخلي .

أ : عمل لجان المجلس الشعبي البلدي.

أولا- إجراءات عمل لجان المجلس الشعبي البلدي.

تحضّر اللّجان الدراسات والمعلومات الضرورية لإعداد مشاريع برامج ومداولات المجلس، عن طريق اجتماعات دورية تقوم بها.

يختلف عدد هذه الاجتماعات من مجلس لآخر وحتى من لجنة لأخرى في المجلس نفسه. لكنها عموما أكثر من اجتماعات المجلس البلدي.

مثلا، ألزم النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة اللّجان بالاجتماع مرة واحدة على الأقل في الشهر[1].

إنّ هذا التحديد ضروري جدا، لأنّ عمل اللّجان مهم ويستدعي المناقشة الدقيقة والاطلاع الجيد بكل ما يتعلق بالموضوع، حتى يكون الاقتراح سليم وموضوعي، وهذا ما يتطلب اجتماعات عديدة لمعالجة جدّية لمختلف المسائل المطروحة على اللّجنة.

يجتمع أعضاء اللّجنة بعد استدعائهم. يحدد هذا الاستدعاء موعد انعقاد الجلسة ويرفق معه جدول أعمال الاجتماع الّذي يحدد المواضيع التي ستناقش.

إنّ تحديد المواضيع التي ستعالج بدقة في جدول الأعمال، وإرفاق كل المعلومات الضرورية مسبقا لأعضاء اللّجنة ضروري للسير الحسن لاجتماعات اللّجان.

تعدّ اللّجنة البلدية هيئة جماعية. تتخذ اقتراحاتها بناءا على آراء أعضائها، لذا من الضروري حضور جميع الأعضاء أو أغلبيتهم للاجتماع وإلاّ أعتبر الاجتماع غير صحيح.

لم يتطرق قانون البلدية[2] لكيفية انعقاد اجتماعات اللّجان، هل يتم بطريقة مغلقة أو علنية ؟

اختلفت النظم التي تأخذ بنظام الإدارة المحلية حول هذه المسألة، حيث يتم التمييز بين الحكم المحلي والإدارة المحلية.

---

[1]- أنظر ، المادة 21 ، النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة ، ملحق رقم 01.

[2]- القانون 08/90، المرجع السابق .

تقوم الإدارة المحلية على الكفاءة الإدارية، ولهذا تأخذ بنظام الجلسات المغلقة سواء بالنسبة للمجلس أو لجانه، لكي تعطي مردودا أفضل في عملها.

أما الحكم المحلي فيقوم على التوفيق بين الاعتبارات الديمقراطية والإدارية، لهذا يأخذ بنظام الجلسات العلنية بالنسبة للمجلس والجلسات المغلقة بالنسبة للجانه[1].

فيما يخص البلديات الجزائرية، فإنّ لجانها تعمل في جلسات مغلقة، إذ لا نجد ضمن الإعلانات الموجهة للمواطنين ما يدعوهم لحضور جلسات اللّجان.

لا خوف من تبني الجلسات المغلقة في اجتماعات اللّجان، لأنّ هذه الأخيرة لا تملك سلطة اتخاذ القرار بل لها أن تقدم تقارير واستشارات تناقش علنية في اجتماعات المجلس البلدي ويعود لهذا الأخير إصدار القرار الذي يراه مناسبا.

تنهي اللّجان عملها بتقرير كتابي يضم أهم ما توصلت إليه اللّجنة من اقتراحات واستشارات يوقع عليه جميع الأعضاء وتدون هذه التقارير في سجل خاص مؤشر من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤولية مقرر اللّجنة [2].

كما أنّ مقرر اللّجنة ملزم بتحرير ما دار في اجتماع اللّجنة في محضر بمساعدة عون إداري مكلف بأمانة اللّجنة.

توزع نسخة من المحضر في الجلسة الموالية لاجتماع اللّجنة [3] على الأعضاء. يسمح هذا الإجراء بمتابعة أعضاء اللّجنة لأعمالهم وما توصلوا إليه بطريقة منظمة، فقد يحدث أن يتوقف الأعضاء عند نقطة معينة ولا يكملوا النقاش حولها، فإنّ لم يسجلوا ذلك بدقة في المحضر، قد يغفلون مناقشة هذه النقطة في الجلسة الموالية.

تعرض التقارير التي تعدّها اللّجنة على كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي ليطّلعوا عليها خلال اجتماع المجلس.

---

[1]- أنظر ، عبد القادر الشيخلي ، المرجع السابق ، ص 47 .

[2]- انظر ، المادة 17 ، النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة ، ملحق رقم 01.

[3]- أنظر، المادة 18 ، النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة ، ملحق رقم 01.

يدعو رئيس المجلس الشعبي البلدي، مقرر اللّجنة لتلاوة التقرير على مسامع أعضاء المجلس لتبدأ بهذا مناقشة عمل اللّجنة [1].

ثانيا- تنسيق العمل بين لجان المجلس الشعبي البلدي.

تهتم كل لجنة بدراسة جزء محدد من صلاحيات المجلس، ولكن قد يحدث أن تتداخل هذه الصلاحيات فيما بينها مما يستدعي التنسيق بين مختلف لجان المجلس، لكي يكون عمل المجلس متكاملا ومنسجما.

يتم التنسيق بوسيلتين :

* تنسيق التنظيم [2]:

يقصد به الكفاءة في تنظيم اللّجان من حيث عددها، حجمها، طرق تشكيلها وتنظيم عملها اليومي، من خلال تحديد مواعيد اجتماعاتها وأسلوب العمل فيها ، بطريقة تتلاءم مع القضايا المتناولة في كل اجتماع.

على اللّجان التي يشترك فيها بعض الأعضاء، أن تنسق مواقيت اجتماعاتها لتجنب اجتماع لجنتن تضمّان نفس الأعضاء في آن واحد.

*تنسيق السياسة العامة:

بمعنى آخر، أن تكون اللّجنة على علم بعمل اللّجان الأخرى، لتنسق عملها على هذا الأساس ويتحقق ذلك بإحدى الطرق التالية :

- أن يكون رئيس المجلس عضوا في كل اللّجان فيعمل على التنسيق بينهم والإشراف عليهم .

- أن يوزع أعضاء المجلس على اللّجان، فيصبح المنتخب عضوا في لجنتين على الأقل فيربط هذا التداخل بين اللّجان.

- أن يتم تأليف هيئة من رؤساء كل اللّجان.

أخذ المجلس البلدي لبلدية عنابة من خلال نظامه الداخلي بالحلين الأخيرين، حيث يسمح النظام الداخلي بأنّ يكون المنتخب عضوا في لجنتين على الأكثر [1]، كما نص على

---

[1]- أنظر، المادتين 19 و 20 ، المرجع نفسه.

[2]- أنظر، ظريف بطرس ، المرجع السابق ، ص 164 .

تكوين هيئة تنفيذية موسعة تتكون من رؤساء اللّجان ورؤساء القطاعات الحضرية ورئيس المجلس الشعبي البلدي[2].

ب- صلاحيات لجان المجلس الشعبي البلدي.

تعدّ لجان المجلس البلدي لجانا للدراسة والإعداد [3] ؛ أي تقتصر مهامها على إصدار استشارات واقتراحات فقط ، دون أن تملك سلطة اتخاذ القرار [4] .

تنظر اللّجنة كل المسائل المرتبطة بالصلاحيات المخولة لها من المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه [5]، وتحدد طبيعة اختصاصاتها من تسميتها، كلجنة الأشغال و التهيئة و التعمير، تختص بدراسة كل مسألة ترتبط بالأشغال العمومية و العمران.

لا يمكن للمجلس أنّ يخول للّجان اختصاصات لا يملكها، كما لا يجوز له أن يفوض كامل صلاحياته للّجان التابعة له، بل له أن يفوض جزءا منها فقط [6].

إنّ تحديد سلطات لجان المجلس الشعبي البلدي بوضوح ودقة مهم جدا، لإزالة كل لبس قد يقع بسبب تداخل الصلاحيات بين عدّة لجان، ولكي تلتزم اللّجنة حدود ما فوض إليها من صلاحيات. لذا يتوجب على كل مجلس بلدي أن يحدد صلاحيات لجانه بدقة في نظامه الداخلي -إن وجد- وإلاّ في المداولة المتضمنة إنشاء اللّجنة.

وضع قانون البلدية 08/90 [7]الأسس العامة الواجب مراعاتها في نظام اللّجان، وترك لكل مجلس حرية تنظيم لجانه وتحديد إجراءات عملها وصلاحياتها حسب ظروفه.

---

[1]- أنظر ،المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة ، ملحق رقم 01.

[2]- أنظر ، المادة 32، المرجع نفسه.

[3]- أنظر ، عبد القادر الشيخلي، المرجع السابق ، ص 21.

[4]- بينت المادة 24 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، الهدف من نظام اللّجان وهو "دراسة القضايا التي تهم البلدية " ، المرجع السابق.

[5]- أنظر ، المادة 14 ،من النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة ، ملحق رقم 01.

[6]- أنظر ، عبد القادر الشيخلي ، المرجع السابق ، ص 66 .

[7]- المرجع السابق .

لكن غالبا ما تكون هذه المجالس دون مستوى المسؤولية، لاسيما وأنّ قـــانون البلديـــة 08/90 لم يلزمها بإعداد نظامها الداخلي.

إنّ المثال الذي أوردناه خير دليل على ذلك، فرغم إعداد مجلس بلدية عنابـــة لقانونـــه الداخلي إلاّ أنّه لم ينظم اللّجان بشكل واضح ودقيق [1]. أما بلديتي الحجار وبرحال فلم تعـــدّا قانونهما الداخلي و اكتفيتا بقانون البلدية 08/90 مما يجعلنا نتساءل عن كيف عمل لجانهمـــا في ظل غياب قواعد محددة و واضحة ؟.

إنّ هذا الوضع يؤثر على دور اللّجان كهيئة تمثيلية وأداة لمشاركة المواطنين المباشـــرة في أعمال المجلس.

يعدّ التناسب في تمثيل كل الاتجاهات السياسية على مستوى اللّجان قاعدة مهمة، إلاّ أنّ تطبيقها صعب، خاصة وأنّ القانون البلدي [2] لم يوضح كيفية تجسيدها.

كما تعدّ مشاركة المواطنين المباشرة في إدارة شؤونهم المحليـــة، مـــن أرقـــى درجـــات الديمقراطية المحلية، لهذا تبنى المشرع الجزائري - من خلال قانون البلدية 08/90 هذا الإجراء – لكنه في الوقت نفسه أورد قيودا على تطبيقه، كما أثبتت الممارسة انعدام المشاركة علـــى أرض الواقع.

هذا، ويقلل عدم تحديد إجراءات عمل اللّجان و عدم وضوح صلاحياتها مـــن فعّاليـــة عملها، ومنه عمل المجلس الشعبي البلدي

خلاصـــــــــة الفصـــل :

مما سبق، نخلص إلى أن اعتماد المشرع الجزائري على الأسس والمبادئ الديمقراطيـــة في تشكيل المجلس الشعبي البلدي بهدف خلق جهاز يمثل حقيقة سكان البلدية يظلّ مجـــرد تصـــور نظري.

---

[1]- أنظر ، المادتين 11 و 14 من النظام الداخلي لبلدية عنابة، ملحق رقم 01.

[2]- القانون 08/90، المرجع السابق.

فالانتخاب أحد أهم ركائز الديمقراطية التي تبنتها مختلف النصوص، يجرد من مفهومه عند التطبيق لأسباب عديدة :

- عدم توفير قانون الانتخاب (الأمر 07/97، المعدل والمتمم) الضمانات الكافية لتحقيق انتخابات حرة ونزيهة.

- التأثير السلبي لعيوب نظام التمثيل النسبي الّذي تبناه المشرع في قانون الانتخاب.

- عدم الاهتمام بظاهرة الامتناع عن التصويت رغم خطورتها على مصداقية الانتخاب.

أما المنتخبون البلديون، فبمجرد انتخابهم يحملون على عاتقهم مهمة تمثيل المواطنين في المجلس الشعبي البلدي. إلاّ أنّ هناك عدّة عراقيل تحول دون تحقيق هذا الهدف أهمها :

- غياب قنوات اتصال حقيقية بين المنتخبين والمواطنين.

- عدم وجود قانون أساسي يحدد واجبات المنتخب وحقوقه.

أخيرا اللّجان، فرغم أهمية هذه الهيئات كأدوات لتمثيل المواطنين ومشاركتهم المباشرة في أعمال المجلس، وكنظام يسهل عمل المجلس الشعبي البلدي، فهي لم تنظم بالشكل المناسب لتؤدي دورها بكل فعالية.

إنّ هذا الاستنتاج لا يكفي للحكم على مدى تحقيق المجلس الشعبي البلدي للديمقراطية المحلية ؟. بل يجب أن ندفع بالنقاش إلى الأمام للإجابة على التساؤل التالي:

هل يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات فعلية وفق المبادئ الديمقراطية التي أقرها المشرع ؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال الفصل الثاني.

المبادئ الديمقراطية في تسيير المجلس الشعبي البلدي.

إنّ انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي لا يكفي لتحقيق الديمقراطية في المستوى المحلي. بل ينبغي أن يسيِّر المجلس شؤون البلدية، من خلال ممارسته **(المبحث الأول)** لصلاحيات فعلية وفق المبادئ الديمقراطية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: سير عمل المجلس الشعبي البلدي.

أقرّ المشرع مجموعة من المبادئ التي يعمل في ظلها المجلس الشعبي البلدي، لكي يكون قراره نابعا عن حوار جاد وديمقراطي داخل المجلس (**المطلب الأول**) وخارجه من خلال إشراك المواطن في سيرورة اتخاذ القرار (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول : ممارسة الديمقراطية داخل المجلس الشعبي البلدي .

يدير البلدية جهازان [1]:

الأول هو الجهاز التداولي ويسمى المجلس الشعبي البلدي. يمارس هذا الأخير جملة من الصلاحيات [2] من خلال مداولاته [3] .

أما الجهاز الثاني فهو الهيئة التنفيذية ، التي تتكون من رئـــيس المجلس الشعـــبي البـــلدي[4]

1- أنظر، المادة 13 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية ، مرجع سبق ذكره.

2 -أنظر ، المادة 85، المرجع نفسه.

3-يحمل مصطلح " مداولة " عدّة معاني : تعني المداولة النقاش والتصويت الذي يجري في اجتماعات المجلس الشعبي البلدي بهدف حل مسألة ما ، والذي ينتج عنه المعنى الثاني للمداولة وهو القرار أو التوصية التي يتبناها المجلس . في الأخير يقصدب المداولة أيضا الوثيقة المكتوبة التي تحوي قرار المجلس. -Cf.Muller-Quoy(I), op.cit,p89.

4- يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين ومن طرف أعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد في المجلس ، خلال 8 أيام من إعلان نتائج الاقتراع، أنظر ، المادة 48 ، من القانون رقم 08/90 ، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق .
بالمقارنة بين المادة 48 من قانون البلدية والمادة 29 من القانون 09/90 المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في 1990/04/07، عدد15. نستنتج أن قانون البلدية لم يشر إلى الأسلوب الذي يختار به رئيس المجلس ، في حين أشار قانون الولاية إلى ذلك ، حيث يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي عن طريق الانتخاب بالأغلبية المطلقة أو النسبية في الدور الثاني وإن تساوت الأصوات تسند الرئاسة للعضو الأكبر سنا. كما حدد قانون البلدية الأعضاء الذين يختارون رئيس المجلس الشعبي البلدي وهم أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية دون بقية المنتخبين ، بينما يشارك جميع أعضاء المجلس الولائي في اختيار رئيسهم .

ويساعده نائب أو أكثر حسب الحالة [1] .تعمل هذه الأخيرة على تحضير وتنفيذ قرارات الجهاز الأول.

إن الثنائية في تنظيم البلدية لا تظهر في النص الدستوري، حيث ينص دستور 1996 عن الجهاز المنتخب مباشرة من طرف الهيئة الناخبة بالاقتراع العام والسري أي المجلس الشعبي البلدي[2] في حين يكرس قانون البلدية [3] الجهاز التنفيذي كضرورة يفرضها السير الفعال لمصالح البلدية .

يبدو من التقديم السابق أن هيئتا البلدية منفصلتان عن بعضهما، لكن في الواقع هذا الفصل نظري.

هناك تداخل واندماج بين جهازي البلدية، سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية لدرجة يصعب فيها التمييز بينهما عمليا.

في هذا الإطار التنظيمي، تتطلب ممارسة الديمقراطية داخل المجلس الشعبي البلدي، من جهة أن يوجد تعاون وظيفي بين هيئتي البلدية مما يستلزم تحقيق توازن بينهما **(الفرع الأول)**، ومن جهة أخرى ، أن يتخذ القرار بعد حوار حقيقي ومشاورات جدية داخل المجلس ومن طرف أغلبية أعضائه (**الفرع الثاني**) .

الفرع الأول : التوازن بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي.

يقوم السير الحسن والفعال للمصالح العامة للبلدية على وجود علاقة تعاون بين هيئتي البلدية. فعلى الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي العمل سويا في انسجام وتناسق، وهو جوهر الممارسة الديمقراطية داخل المجلس.

1- أنظر، المادة 47 من القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

2- أنظر ، المادة 1/16 من دستور 1996 ، مرجع سبق ذكره .

3- أنظر ، المواد من 47 الى 83 من القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية ، مرجع سبق ذكره.

يتحقق التعاون بين جهازي البلدية من خلال خلق توازن بينهما ومنع تحكم أحدها في الآخر، ويتم ذلك من خلال منح الجهاز التنفيذي وسائل للتأثير على الجهاز التداولي (ا) وفي المقابل إعطاء الجهاز التداولي وسائل للتأثير على الجهاز التنفيذي (ب) .

بهذه الكيفية يتمكن كل جهاز من إيقاف محاولات الجهاز الثاني للسيطرة عليه .

ا : وسائل تأثير الجهاز التنفيذي على الجهاز التداولي.

منح قانون البلدية 08/90 [1] للجهاز التنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي) عدّة وسائل للتأثير على الجهاز التداولي، تحولت بالممارسة العملية إلى أداة ضغط وتحكم فيه .

أولا: الاستدعاء إلى جلسة المجلس الشعبي البلدي .

نص قانون البلدية صراحة على عدد دورات المجلس الشعبي البلدي، حيث ذكرت المادة **14** منه " **يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر** "، أي بمعدل **4** دورات في السنة.

غير أنّ القانون لم يدرج تفاصيل أخرى كمدة الدورة وتاريخها، تاركا تنظيمها للمجالس الشعبية البلدية من خلال نظامها الداخلي[2].

حدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي لبلدية عنابة [3] ، من خلال المادة الخامسة منه، الأشهر التي تنعقد فيها دورات المجلس وهي على التوالي: شهر مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر. إلاّ أنّه لم يحدد يوم الاجتماع بالضبط، لأنّه يدخل ضمن السلطات التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما فيما يخص مّدة كل دورة– والمقصود بها عدد الجلسات أو الاجتماعات التي يعقدها المجلس في الدورة-فإنها تحدد بعد الانتهاء من ضبط جدول الأعمال[4].

1- المرجع السابق .

2- يهدف النظام الداخلي إلى تحسين وتفعيل العمل داخل المجلس البلدي، لذا من الضروري أن يعد كل مجلس بلدي نظامه الداخلي ، ليحدد بدقة وسائل وطرق عمله مع احترام القواعد التشريعية والتنظيمية .

3- مرجع سبق ذكره

4- أنظر المادة 4 ، المرجع نفسه .

من المنطقي، أن يربط النظام الداخلي لبلدية عنابة مدة الدورة بعدد القضايا والمسائل المطروحة للنقاش، لأنّ حجم جدول الأعمال يختلف من دورة لأخرى، كما أن المواضيع التي يتضمنها تتباين حسب أهميتها .

يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات غير عادية وتسمى دورات استثنائية[1]

يتم هذا الاجتماع بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو(**3/1**)ثلث أعضاء المجلس، وهي الحالة الوحيدة التي يبادر فيها أعضاء المجلس بدعوة هذا الأخير للانعقاد .

تعدّ هذه المبادرة وسيلة مهمة في يد الأقلية المعارضة في المجلس، إذ يمكن لهذه الأخيرة أن تلزم الجهاز التنفيذي بدعوة المجلس البلدي للانعقاد، لتعرض القضايا التي تريد مناقشتها وطرحها للتصويت.

ألزم قانون البلدية الهيئة التنفيذية بشروط وميعاد محدد لإرسال الاستدعاءات، ليتمكن المنتخبون من ممارسة وظيفتهم التمثيلية.

يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي الاستدعاء المكتوب إلى مقر سكن كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

يوجه الاستدعاء 10 أيام عمل على الأقل قبل تاريخ الاجتماع ولا يؤخذ بعين الاعتبار العطلة الأسبوعية وأيام الأعياد لحساب هذه المدة، وفي حالة الاستعجال لا يجب أن تقل المدة عن يوم عمل واحد. يتخذ فيها رئيس المجلس كل التدابير الضرورية ليضمن وصول الاستدعاء لأعضاء المجلس الشعبي البلدي[2].

تعمل الشروط التي وضعها قانون البلدية على تقييد السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إرسال الاستدعاءات، ويترتب عن الإخلال بإحداها بطلان اجتماع المجلس ومنه بطلان كل مداولة تتخذ فيه.

1- انظر المادة 15 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق .

2- أنظر ، المادة 16 ، المرجع نفسه .

كما تعّد هذه الشروط قواعد جوهرية ومعيارا لقياس مدى تجسيد الديمقراطية المحلية من عدمه [1]، لأنّ الهدف من احترامها هو تمكين الأقلية المعارضة في المجلس من لعب دورها من خلال إعطائها الوقت الكافي لدراسة القضايا المطروحة للتداول وتحضير تدخلها[2].

يجب أن يحدد الاستدعاء تاريخ وساعة ومقر انعقاد جلسة المجلس الشعبي البلدي.كل تغيير يطرأ على إحدى هذه العناصر يتطلب استدعاءا آخر يحترم شرط الميعاد.

كما ألزم قانون البلدية أن يرفق الاستدعاء بجدول الأعمال [3]، يحدد بدقة جميع المسائل المقترحة للنقاش والتداول في جلسة المجلس الشعبي البلدي، ليتمكن المنتخبون من تحضير أنفسهم للاجتماع [4] .

يعد الاستدعاء لجلسات المجلس الشعبي البلدي من بين أهم صلاحيات الهيئة التنفيذية. إذ يمكنها استعمال هذه الصلاحيات للتأثير على المجلس الشعبي البلدي من خلال التحكم في انعقاد اجتماعاته، لاسيما وأن الاستدعاء إلى الجلسة شرط أساسي لصحة هذه الأخيرة وصحة كل ما يندرج عنها من مداولات.

ثانيا: ضبط جدول الأعمال.

منح المشرع الجزائري صلاحية إعداد وضبط جدول الأعمال للجهاز التنفيذي [5] .

يقصد بجدول الأعمال مجموع القضايا والمسائل التي تطرح في اجتماع المجلس الشعبي البلدي للتداول ثم التصويت عليها.

مبدئيا لرئيس المجلس الشعبي البلدي كامل السلطة التقديرية في تحضير جدول الأعمال إذ يمكنه إدراج كل قضية يرى أنها تستدعي النقاش، وبهذا يتحكم رئيس المجلس الشعبي البلدي

1- Cf. Moreau(J) :"Le droit à l'information des élus locaux et des citoyens",in La démocratie locale, représentation, participation et espace public, op.cit,p146

2- Cf. Muller-Quoy (I), op.cit,p69.

3 - أنظر، المادة 16، من القانون 08/90، المرجع السابق .

4 - Cf. Seriak(L): " L'organisation et le fonctionnement de la commune", ENAG, 1998,p34.

5- أنظر، المادة 61 من القانون 08/90 ، المرجع السابق .

في المواضيع التي تعرض للنقاش على المجلس ، وينظم أولويات النظر فيها وفق رغبة الجهاز التنفيذي، إلاّ أنّه في الواقع مقيد بمجال اختصاص المجلس الشعبي البلدي، حيث لا يمكنه أن يضمِّن جدول الأعمال مسائل لا تدخل ضمن صلاحيات الجهاز التداولي .

يمكن أن يبادر أعضاء المجلس الشعبي البلدي باقتراح بعض المواضيع الأخرى للنقاش وإضافتها في جدول الأعمال [1].

لم يوضح قانون البلدية في هذه الحالة، متى يمكن لأعضاء المجلس إدراج هذه المواضيع التي يقترحونها ؟ فهل يتم ذلك أثناء الجلسة ؟ أو قبل ذلك ؟

نظرا لإلزامية إرفاق الاستدعاء إلى الجلسة بجدول الأعمال واحترام مواعيد الإرسال، فإنّه من المنطقي أن يطلب العضو أو مجموعة من أعضاء المجلس البلدي كتابيا من رئيس المجلس البلدي أن يدرج اقتراحهم في جدول الأعمال وذلك قبل اجتماع المجلس.

إن احترام مواعيد إرسال الاستدعاء ضرورية جدا لتمكين كل أعضاء المجلس من الاطلاع على جدول الأعمال وتحضير تدخلاتهم .

لهذا، لا يؤخذ بعين الاعتبار بمبادرة المنتخب أثناء التداول، إلا في الحالة التي تكون فيها مبادرته تمس بمسألة شكلية أو إجرائية [2]، كطلب إجراء تصويت سري أو جلسة مغلقة، فإنها تنظر في الجلسة نفسها.

نشير إلى حالة أخرى يمكن للمجلس أن يبادر فيها باقتراح جدول الأعمال، وهي الحالة التي يكون فيها اجتماع المجلس بطلب من (**3/1**)أعضائه.

هنا يتم تحديد جدول الأعمال من طرف الأعضاء اللّذين طالبوا بانعقاد الجلسة الاستثنائية للمجلس الشعبي البلدي.

1- أنظر ، المادة 16، من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2- Cf. Muller –Quoy (I) , op . cit ,P 92.

يجب أن يكون جدول الأعمال:

*واضحا، يحدد المواضيع التي ستطرح للتداول بدقة لكي يكون المنتخبون على إطلاع تام بالقضايا التي سيناقشونها.

* بسيطا، يستعمل عبارات سهلة ليفهم المنتخبون محتواه، ومن الأفضل عدم إدراج بند "مسائل أخرى " أو " مداولات مختلفة " لضمان جدية استعداد الأعضاء قبل حضورهم. ولكي لا يتفاجأ أعضاء المجلس بمواضيع ليست لديهم عليها أدنى فكرة في الجلسة .

* كما لا يجب أن يتضمن جدول الأعمال مواضيع عديدة ، لأنّه يستحيل مناقشة كل المواضيع بنفس الجدية و النجاعة.

لم يتحدث قانون البلدية [1] عن إمكانية إرسال وثائق أخرى مع جدول الأعمال لشرح وإعطاء معلومات كافية حول المواضيع التي ستطرح للتداول [2] . لكن لا شئ يمنع أعضاء المجلس من الاستفسار حول أي معلومة يرونها ضرورية لفهم المسألة موضوع النقاش، أو أن يرسل الجهاز التنفيذي مع جدول الأعمال تقارير ملخصة عن المواضيع التي سيتداول المجلس بشأنها .

لقد فتحت المادة 22 من قانون البلدية [3] المجال لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع على المداولات والقرارات البلدية.

إذن يمكن لأعضاء المجلس البلدي أن يستعملوا هذا الحق للحصول على المعلومات المناسبة. ولكنه يبقى محدود الأهمية لأنه يشمل وثائق نهائية.

1- القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق ذكره .

2- ألزم قانون المجموعات المحلية الفرنسي لسنة 1962، البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 3500 ساكن بأن ترفق جدول الأعمال بمذكرة تلخيصية لشرح كل ما يتعلق بالقضايا موضوع التداول ، أنظر ،

Cf. Muller – Quoy (I) , op .cit , P 72

3-القانون رقم 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

إن طلب المعلومات وخاصة في مجاليّ المالية والعقود التي تبرمها البلدية[1]، يعد من أهم حقوق المنتخبين لممارسة عهدتهم الانتخابية ووظيفتهم التمثيلية، لاسيما الأقلية المعارضة لكي تتمكن من أداء دورها.

إنّ الجهاز التنفيذي وأمام سلطاته المتعددة يقوم بالكثير من المبادرات في الميدان الاقتصادي والاجتماعي. في هذا الإطار يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يجري مفاوضاته ويحضر العقود التي تلتزم بها البلدية بالشروط التي يراها مناسبة، ثم يعرضها على المجلس للمصادقة عليها.

في هذه الحالة يضطر المجلس الشعبي البلدي للمصادقة على الصفقات دون مناقشتها بسبب نقص المعلومات التي تخصها. فلو تحصل المجلس على المعلومات الكافية في الوقت المناسب، لكان بإمكانه أن يناقش كيفيات وشروط عقد هذه الصفقات من زاوية أخرى والوصول لنتائج مختلفة أو أحسن من تلك التي اقترحها الجهاز التنفيذي[2] .

يطرح الإشكال نفسه في الميزانية ، القلب النابض في الإدارة المحلية .

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باقتراح الميزانية الأولية على المجلس البلدي ليتداول بشأنها ثم يصوت عليها بالموافقة أو الرفض.

في هذه الحالة لا نتصور أن أعضاء المجلس سيناقشون الميزانية البلدية بكل جدية مادامت لا تتوفر لديهم كل المعلومات الضرورية بخصوصها .

إنّ غياب نصوص تشريعية أو تنظيمية [3] تنص صراحة وتنظم حق أعضاء المجلس في الإعلام والاطلاع على كل وثيقة ترتبط بتسيير الإدارة البلدية ، يؤدي إلى سوء إعلامهم وهو

1-يعتبر مجال المالية والعقود من المسائل الحساسة جدا في البلدية لأنه يظهر من خلالهما مدى التسيير الحسن للمصالح البلدية .

2- Cf. Luchaire (Y) ;"Le droit à l'information pertinente",in Annuaire des collectivités locales, la démocratie locale, C.N.R.S, Paris,2001,P120

3-ولقد تطور حق الإعلام في فرنسا وشهد تقدما ملحوظا . فقد كان يقتصر في حق المنتخبين في الاطلاع على المداولات وقرارات الجهاز التنفيذي قبل 1992 ، ثم جاء قانون 1992 ليؤكد حق أعضاء المجلس في إعلام عام حول أي وثيقة تتعلق بإدارة البلدية .

Cf.Aubelle (V):"les sens de la démocratie locale",La démocratie locale représentation,…..,op.cit P276.

ما قد ينتج عنه الانسداد في عمل المجلس البلدي، بسبب رفض المنتخبين التصويت على موضوع لم يتحصلوا بخصوصه على المعلومات الكافية.

لقد أكد أعضاء المجلس الشعبي لبلدية عنابة – في عدّة جلسات لهم – على عدم توفير الجهاز التنفيذي ومختلف لجان المجلس المعلومات الكافية [1] .

إذن، نرى أنّه كان من الأفضل لو نص المشرع الجزائري صراحة على حق المنتخبين في الإعلام وتزويدهم بالمعلومات في كافة شؤون المجلس من خلال نشرات دورية، تقارير أو مطبوعات يسهر الجهاز التنفيذي على توفيرها.

كما يسمح للمنتخب بالاستفسار والاطلاع على أي وثيقة تتعلق بنشاط البلدية. وبهذا يعطي دفعة لتحقيق الديمقراطية المحلية من خلال ممارسة فعلية للوظيفة التمثيلية من طرف المنتخبين البلديين.

ثالثا: إدارة جلسات المجلس الشعبي البلدي.

يتولى إدارة وتنظيم اجتماعات المجلس وجلساته رئيس الجلسة [2] .

الأصل أن رئيس الجلسة هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولكن قد يحدث وأن يفوض أحد نوابه أو أي عضو من أعضاء المجلس للأسباب التالية:

*تغيب رئيس المجلس أو حصول مانع له حال دون توليه رئاسة جلسات المجلس البلدي[3].

*استعمال رئيس المجلس لسلطاته التفويضية، حيث يمكنه أن يفوض أحد نوابه أو أحد أعضاء المجلس خصيصا لرئاسة جلسة المجلس الشعبي البلدي [4].

1- أنظر، جلسة 9 جويلية 2003 وكذلك جلسة 22 أكتوبر 2003 سجل محاضر جلسات المجلس الشعبي البلدي، العهدة الانتخابية 2002-2007، الأمانة العامة، بلدية عنابة.

2-أنظر، المادة 19 من القانون رقم 08/90 ، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق.

3-أنظر، المادة 1/52، المرجع نفسه.

4- أنظر، المادة 53، المرجع نفسه.

يقوم رئيس الجلسة بالحفاظ على النظام في اجتماع المجلس الشعبي البلدي وضمان السير الحسن لمداولاته .

في هذا الإطار يعلن الرئيس افتتاح الجلسة بمناداة أعضاء المجلس فردا فردا [1]، ليتأكد من توفر النصاب القانوني الواجب لصحة الجلسة. ثم يطلب من أحد موظفي البلدية أن يتولى مهمة كتابة الجلسة [2] .

يقوم كاتب الجلسة بتدوين كل ما دار في الاجتماع باللغة العربية في محضر، دون زيادة ولا نقصان.

يقرأ رئيس المجلس الشعبي البلدي جدول الأعمال على مسامع أعضاء المجلس للتذكير به، ثم يبدأ التداول باللغة العربية[3] حول القضايا التي يتضمنها جدول الأعمال.

يقصد بالتداول تبادل وجهات النظر والآراء بين أعضاء المجلس حول الموضوع المطروح للنقاش في جلسة المجلس البلدي.

إن المشاركة في نقاشات المجلس والتصويت على المداولة هو جوهر وأساس مهمة المنتخب البلدي. ولكي يتم هذا النقاش على أحسن وجه وتكون نتائجه مرضية يجب أن تخضع المداولة لشروط وقواعد سير واضحة وتتفق مع المبادئ الديمقراطية.

لم يتطرق قانون البلدية لإجراءات التداول وقواعد استعمال المنتخبين لحقهم في التدخل. لذا على المجلس الشعبي البلدي أن ينظم ذلك من خلال نظامه الداخلي أو مداولة تتخذ خصيصا لذلك .

خولت المادة 6 من النظام الداخلي لمجلس بلدية عنابة لرئيس المجلس صلاحية ضبط نظام جلسات المجلس الشعبي البلدي وإدارة النقاش وفق ترتيب الإذن بالتدخـــل؛ أي يرتـــب الأعضاء

1- أنظر ، المادة 09 من النظام الداخلي لبلدية عنابة، مرجع سبق ذكره .

2- انظر ، المادة 20 من القانون 08/90 ، المتعلق بقانون البلدية ، المرجع السابق .

3- انظر ، المادة 38 ، المرجع نفسه .

الواحد تلو الأخر ويعطي حق التدخل لكل عضو يرفع يده معبرا عن رغبته في المشاركة. وإذا دعت الضرورة يمكن إعادة تسجيل المتدخلين مرة ثانية والسماح لهم بالتدخل من جديد.

إضافة لذلك، تخوله صلاحية إدارة الجلسة سلطة التحكم في مدة تدخل المنتخب وإنهاء النقاش والإحالة على التصويت. كما يمكنه توقيف الجلسة لمدة معينة — إن رأى ضرورة لذلك — وتأجيلها أو إنهائها.

مما لا شك فيه أن الجهاز التنفيذي يهيمن تماما على إدارة الجلسة وسير النقاش فيها.

نشير في الأخير، إلى أن جلسة المجلس الشعبي البلدي تنتهي في الأصل بانتهاء جدول الأعمال. لكن يمكن لرئيس المجلس أن لا يخضع كامل المواضيع المدونة في جدول الأعمال للنقاش ويتركها لجلسة أخرى . كما ترفع الجلسة وجوبا إذا انسحب أعضاء المجلس أثناء الاجتماع بحيث يختل النصاب القانوني الواجب لصحة اجتماع المجلس البلدي.

إن أهم مراحل عمل المجلس الشعبي البلدي- التي يظهر فيها مدى تحقق الممارسة الديمقراطية داخل المجلس _هي مرحلة تبادل وجهات النظر والنقاش حول المسائل المطروحة على المجلس الشعبي البلدي للتداول. في حين لم ينظمها المشرع الجزائري كما يجب ولم يحدد الإجراءات المتبعة بالدقة اللازمة .

وإن كان المعمول به هو تحديد قواعد سير مداولات المجلس الشعبي البلدي في النظام الداخلي للمجلس [1]، فإنّ الوضع في الجزائر مختلف.

نظرا لعدم إلزام القانون البلدي [2] المجالس الشعبية البلدية بإعداد نظامها الداخلي، فإنّ معظم البلديات لا تملك نظاما داخليا [3]. وهو ما يؤثر سلبا على سير المجلس الشعبي البلدي.

---

1 - أنظر ، عبد القادر الشيخلي، المرجع السابق ، ص 46 وكذلك

Cf .Muller – Quoy(I) , op.cit , P 100.

2- القانون رقم 08/90 ، مرجع سبق ذكره .

3 – أنظر ، مصطفى دريوش، مرجع سبق ذكره ، ص 95 .

في الحقيقة، إنّ نجاح الجلسة يعتمد على عدّة عناصر تكمل بعضها البعض، كتوفير المعلومات الضرورية للمنتخبين، وعي المنتخبين وجديتهم، وإدارة الجلسة على أسس ديمقراطية.

إنّ رئيس الجلسة هو محرك النقاش، ويقع على عاتقه تكريس قواعد الإدارة الديمقراطية للجلسة، لذا عليه:

1- أن يخلق حيوية داخل المجلس الشعبي البلدي ليدفع المنتخبين للعمل بجدية.

2- أن يتحكم في النقاش لكي لا يتحول المجلس إلى حلبة مصارعة [1] .

3- أن يفوض بعض مهامه بصفة دائمة أو مؤقتة لأعضاء المجلس ليحيى لديهم الإحساس بالمسؤولية .

4- أن يحترم حق المنتخبين في التعبير عن وجهة نظرهم في القضية المطروحة عليهم للتداول. وفي المقابل على المنتخبين أن يقدموا تدخل مقنع وحل نابع عن تفكير جدي وعميق، لا مجرد رأي يهدف إلى إثبات الذات [2] .

5- أن لا يستعمل سلطاته في إعطاء حق التدخل وضبطه لخنق النقاش داخل المجلس والسيطرة على الأعضاء.

رابعا: المبادرة باقتراح ميزانية البلدية وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي.

يملك الجهاز التنفيذي ، إضافة لما سبق دراسته ، وسيلتين أخريين للتأثير على الجهاز التداولي والتحكم في قراراته وهما : المبادرة بالميزانية وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي .

1-مبادرة الجهاز التنفيذي باقتراح ميزانية البلدية .

تعد الميزانية بالنسبة للبلدية كالقلب النابض بالنسبة للإنسان. فهي المحرك الأساسي لنشاط البلدية ، إذ لا يمكن لهذه الأخيرة أن تمارس صلاحيتها دون موارد مالية . كما تعكس الميزانية مدى كفاءة المسؤولين في تسيير البلدية، فمن خلالها يمكن أن نستنتج قدرة البلدية أو عجزها عن تحقيق ما ترغب فيه .

1- Cf. Benhamouda (B) , op . cit , P35.

2- Idem ,p34.

لقد منح المشرع الجزائري صلاحية إعداد واقتراح الميزانية للجهاز التنفيذي [1].

على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يعد الميزانية الأولية. وهي عبارة عن اقتراحات مستقبلية تتعلق بتسيير البلدية في السنة الموالية .

يقترح رئيس البلدية أغلفة مالية مخصصة لتسيير البلدية وتجهيزها وإنجاز المشاريع ، تسمى النفقات [2]. تحدد هذه الأخيرة على أساس إيرادات[3]البلدية ،لكي تكون الميزانية متوازنة [4]

يعرض رئيس المجلس الميزانية على المجلس الشعبي البلدي للموافقة عليها [5] .ويمكن لأعضاء المجلس في هذا الإطار أن يقترحوا تحويل اعتماد من باب إلى باب آخر[6] ولا يحق لهم اقتراح ميزانية أخرى ، فإما أن يوافقوا عليها كما اقترحها رئيس المجلس أو أن يرفضوها جملة وتفصيلا .

2- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي.

بعد المصادقة على المداولة تأتي مرحلة تنفيذها، التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي.[7] يمكن لهذا الأخير أن يستغل هذه الصلاحية للمماطلة في تنفيذ المداولة وتركها حبرا على ورق ، فتصبح بذلك صلاحيات المجلس الشعبي البلدي شكلية مادامت تؤول إلى عدم التطبيق .

بهذا يمكن للجهاز التنفيذي أن يتحكم في الجهاز التداولي، لاسيما الأقلية المعارضة فيه. وخاصة إذا كانت الأغلبية التي ينتمي لها الرئيس في المجلس الشعبي البلدي تدعمه وتساند سياسته.

تعد الصلاحيات التي منحها المشرع الجزائري للجهاز التنفيذي وسائل مهمة وذات تأثير

كبير على الجهاز التداولي وقراراته. فهل تحمل السلطات التي خولها المشرع للجهاز التداولي نفس القيمة المؤثرة، بحيث تكون كردة فعل على سلطات الجهاز التنفيذي ؟

1- انظر ، المادة 63 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق .

2- انظر ، المادة 160 ، المرجع نفسه.

3- انظر ، المادة 163 ، المرجع نفسه .

4- انظر ، المادة 151 ، المرجع نفسه .

5- انظر ، المادة 152 ، المرجع نفسه .

6- انظر ، المادة 153 ، المرجع نفسه .

7- انظر ، المادة 2/47 ، المرجع نفسه.

ب : وسائل تأثير الجهاز التداولي على الجهاز التنفيذي.

أقر المشرع – مقابل السلطات التي منحها للجهاز التنفيذي – مجموعة من الصلاحيات للمجلس الشعبي البلدي ،بهدف التقليل من تحكم الجهاز التنفيذي وهيمنته، وبهذا يعيد التوازن لعلاقتهما . غير أن الأمر ليس بهذه السهولة عمليا .

أولا : سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يملك المجلس الشعبي البلدي سلطة اتخاذ القرار من خلال المصادقة على المداولات. أما الجهاز التنفيذي فيسهر على تنفيذها .

إذن من المنطقي أن يملك المجلس وسيلة مؤثرة على الجهاز التنفيذي ليلزمه بتنفيذ المداولات.

في هذا الإطار أعطى المشرع الجزائري للمجلس الشعبي البلدي صلاحية سحب الثقة من رئيس المجلس [1] ، ليزيد من ثقل المجلس ويجعل الجهاز التنفيذي أكثر مسؤولية. وهو ما يؤسس للديمقراطية المحلية [2] .

ينتج عن سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، إنهاء مهام هذا الأخير من الهيئة التنفيذية وتجريده من صفته كرئيس للمجلس، لكنه يحتفظ بعضويته كمنتخب في المجلس الشعبي البلدي .

لكي ينتج سحب الثقة أثاره القانونية، يجب أن يتم من قبل ثلثي (3/2) أعضاء المجلس عن طريق تصويت علني [3].

1- أنظر، المادة 55 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

2- Cf. Sauvageot (F) : " Pouvoir exécutif et pouvoir délibérant dans les collectivités territoriales françaises", Annuaire des collectivités locales : la démocratie locale, op. Cit. , pp 25-43 .

3- أنظر ، المادة 55 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق .

الملاحظ هو أن المشرع اشترط إشراك كل أعضاء المجلس لسحب الثقة من الرئيس، وليس أعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد فقط. مثلما هو معمول به في حالة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يعد خرقا لقاعدة توازي الأشكال.

كمالم يحدد المشرع إن كان التصويت يتم من طرف الأعضاء الحاضرين أو الأعضاء الممارسين.

بالنظر لخطورة هذا الإجراء فيجب أن يتم التصويت بـــ ثلثي (3/2) الأعضاء الممارسين في المجلس وليس الحاضرين، لضمان توافر شبه إجماع لإقالة الرئيس.

كما لم يوضح قواعد تطبيق هذا الأجراء، فهل يتم عن طريق طلب؟ وإن كان كذلك، ماهي شروط تقديمه ؟ ومن هو المختص باستدعاء المجلس للانعقاد في هذه الحالة ؟ خاصة وأن الاستدعاء إلى الجلسة من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي. فهل سيقوم بذلك وهو مهدد بسحب الثقة ؟

يعوض المجلس الشعبي البلدي شغور رئاسة المجلس بإعادة تعيين رئيس جديد للمجلس [2]. يتم ذلك وفقا للكيفيات المحددة في المادة 48 من قانون البلدية [3] . أي يقوم أعضاء القائمة الفائزة بأغلبية مقاعد المجلس بتعيين عضو من بينهم كرئيس جديد للمجلس الشعبي البلدي

يتم هذا التعويض في أجل أقصاه شهرا واحدا [4] .

يعدّ إجراء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أداة ضغط مهمة على الجهاز التنفيذي، إذ يمكن للمجلس أن يحافظ بها على مكانته وعلى سلطاته في اتخاذ القرار، لاسيما وأنّه يملك كل الشرعية في ذلك لكونه منتخب مباشرة من المواطنين، فما دام المجلس الشعبي البلدي يملك هذه الوسيلة في يده، فإنّ الرئيس يظل دائما في تخوف مستمر من فقدان مكانته، ولهذا يحاول أن يعمل وفق إرادة المجلس لكي لا يفقد ثقته.

1- انظر ، المادة 1/51من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق.

2- المرجع نفسه .

3- أنظر ، المادة 2/51 ، المرجع نفسه .

غير أنّ الممارسة العملية قد تسفر على نتيجتين أخريين :

إما أن يصبح إجراء سحب الثقة دون أثر ولا فائدة، وهذا في الحالة التي ينتمي فيها رئيس المجلس لأغلبية حزبية ثابتة في المجلس، فيضمن بذلك دعم هذه الأخيرة له.

إنّ وجود أغلبية واضحة تساند رئيس المجلس الشعبي البلدي يحول دون توفر النصاب القانوني الذي اشترطه المشرع لسحب الثقة من الرئيس.

أو يتحول إلى سلاح خطير يهدد استقرار البلدية. وهو ما تعاني منه أغلبية البلديات حاليا ،ويرجع السبب في ذلك إلى :

1- عدم تقييد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بأسباب معينة لسحب الثقة من رئيس المجلس، حيث ترك لهم قانون البلدية [1] كامل الحرية لتقرير ذلك حسبما تفرضه الممارسة العملية [2].

2- لم يقابل المشرع إجراء سحب الثقة بعقاب يعود على أعضاء المجلس في حالة استعماله لأكثر من مرة. مثلما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني؛ حيث لا يمكن لهذا الأخير أن يسحب الثقة من الحكومة للمرة الثانية وإلا تعرض للحل بقوة القانون[3]. لقد أسس المشرع الدستوري لهذه القاعدة حفاظا على استقرار الحكومة.

3- عدم وجود أغلبية واضحة في المجلس الشعبي البلدي .

تعاني معظم البلديات من وجود أغلبية ناتجة عن تحالف حزبين أو أكثر، سرعان ما ينكسر بسبب الصراع المستمر بين الأحزاب.

كل هذه الأسباب غيّرت الهدف من إجراء سحب الثقة من وسيلة لإعادة التوازن بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي إلى وسيلة لشل عمل ونشاط البلدية. مما أدى " بدحو ولد قابلية "* إلى تسمية هذا الإجراء " بالنقطة السوداء في البلدية "[4] .

1- القانون رقم 08/90 ، المرجع السابق .

2- " استنادا لما حدث في كثير من البلديات فان (السبب) الأكثر رواجا هي حالة تجاوز السلطة والانفراد بالقرار من جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي " عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص .199

3- أنظر ، المادة 82 من دستور 1996 ، المرجع السابق .

* وزير منتدب لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية مكلف بالجماعات المحلية .

4- دحو ولد قابلية :" الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإرادة المحلية "، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول ، ديسمبر2002 ، ص 88.

إنّ إجراء سحب الثقة أداة مهمة في يد الجهاز التداولي للحفاظ على مكانته والتأثير على الجهاز التنفيذي، لكن على المشرع أن يحيطها بجملة من القيود لكي لا تنحرف عن هدفها الأصلي.

كما أنّه من الأفضل، أن يغيّر المشرع أسلوب تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي- للتقليل من الآثار السيئة لإجراء سحب الثقة -فبدل أن يتم تعيينه من بين ومن طرف أعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد في المجلس فقط. على جميع أعضاء المجلس البلدي المشاركة في اختيار رئيسهم.

ثانيا: التصويت على ميزانية البلدية .

لقد سبق ورأينا أن اقتراح الميزانية يدخل ضمن صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي. أما التصويت عليها فمن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

يقدم الجهاز التنفيذي ميزانية البلدية الأولية للمجلس الشعبي البلدي قبل 31أكتوبر للسنة التي تسبق تطبيقها ليصوت عليها ، ويقدم له الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها [1].

على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يعرض حسابات البلدية للسنة المالية المختومة على المجلس قبل المداولة حول الميزانية الإضافية [2]، حتى يتسنى لأعضاء المجلس الاطلاع على إيرادات البلدية ونفقاتها وبناءا عليها يصوتون على الميزانية الإضافية .

يتم التصويت على الاعتمادات بابا بابا ومادة بمادة [3]. أي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي أن يناقشوا الميزانية بالتفصيل وأن يصوتوا عليها مادة بمادة.

لذا على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقدم عرضا كافيا [4] للميزانية على أعضاء المجلس وأن لا يكتفي بتقديم الرقم النهائي للنفقات والإيرادات.

1-أنظر ، المادة 152، من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق .

2- أنظر ، المادة 170 ، المرجع نفسه .

3- انظر ، المادة 153، المرجع نفسه .

4- ألزم المشرع الفرنسي الجهاز التنفيذي في البلدية بقائمة من المعلومات التي يجب أن تظهر في الوثيقة التي تتضمن الميزانية، أنظر في ذلك : Cf. Muller- Quoy (I) ,op .cit , pp 80-83.

يعد التصويت على الميزانية مناسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي لكي يراقبوا عمل الجهاز التنفيذي. غير أنّ فعالية هذه الرقابة تعتمد على توفير كل المعلومات الضرورية المتعلقة بالميزانية في الوقت المناسب ، لكي يتمكن أعضاء المجلس الشعبي البلدي من أخذ فكرة كاملة حول الميزانية البلدية وتحضير تدخلاتهم واقتراحاتهم، كأن يرفق الجهاز التنفيذي مع الاستدعاء إلى الجلسة جدول الميزانية وملحق لشرح الأمور التقنية وتوضيح أي غموض.

كما يجب أن يخصص الوقت الكافي لمناقشة الميزانية، فاجتماع واحد غير كاف، لذا من الأفضل أن تجري اجتماعات سابقة لذلك الذي ستعتمد فيه الميزانية[1].

قد يصبح التصويت على الميزانية أداة مهمة في يد المجلس للتأثير على الجهاز التنفيذي، وذلك في الحالة التي يرفض فيها أعضاء المجلس التصويت على الميزانية.

لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يمارس سلطاته إلاّ بوجود ميزانية اعتمدها المجلس وصادقت عليها السلطة الوصية .

وفي حالة رفض المجلس التصويت على الميزانية، فإن الجهاز التنفيذي يشل تماما عن أداء مهامه، ولا يملك حينئذ إلا إعادة اقتراح ميزانية جديد تعرض على المجلس ليصوت عليها. وبهذه الطريقة يمكن للجهاز التداولي أن يتحكم في الجهاز التنفيذي.

ثالثا: ممارسة الرقابة في مدلولها الشعبي.

نص دستور 1996 [2] في المادة 157 منه على الرقابة الشعبية التي عبر عنها بمصطلح " **الرقابة في مدلولها الشعبي** " والتي أسندها إلى المجالس المنتخبة بمختلف مستوياتها.

تحمل هذه الرقابة طابعا شعبيا؛ لأنها تتم من خلال وفي إطار المجالس المنتخبة مباشرة بواسطة الشعب [3].

1-نظرا لأهمية الميزانية فقد ألزم المشرع الفرنسي أن يتم نقاش عام في المجلس حول النقاط العامة للميزانية شهران قبل لتصويت عليها، انظر، Cf . Luchaire (y) ,op . cit , p120

2- مرجع سبق ذكره .

3- Cf. Benakezouh (CH) : " De Quelques aspects du contrôle populaire : l'exemple des assemblées populaires nationale, wilayale et communale "in Revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques,vol XVI, N°3sebtembre 1979, p533.

تمارس المجالس الشعبية البلدية وبالتحديد المنتخبين البلديين دورهم الرقابي على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمناسبة التقرير الذي يقدمه حول مدى تنفيذ المداولات، في إطار ممارسته لصلاحياته كممثل للبلدية، أو من خلال إنشاء لجنة للتحقيق. وأخيرا يمكنهم اللّجوء إلى القضاء.

1 -ممارسة الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي .

1-1- ألزم المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقديم تقرير حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات [1] ، ليمنح أعضاء المجلس الشعبي البلدي فرصة لرقابة عمل الجهاز التنفيذي والاستفسار حول أي مسألة تهم البلدية.

يعّد التقرير الذي يقدمه رئيس المجلس إجراء مهم لأنّه يسمح لممثلي الشعب بممارسة سلطاتهم الرقابية.

غير أنّ قانون البلدية [2] سكت عن الكثير من التفاصيل الضرورية للتطبيق الحقيقي والفعال لهذا الإجراء، فالمشرع لم يحدد متى يقدم هذا التقرير، فهل يقدمه رئيس الجهاز التنفيذي في كل دورة من دورات المجلس أو مرة في كل سنة أو مرة في العهدة الانتخابية ؟. كما لم يوضح إجراءات وقواعد تقديم هذا التقرير ، فهل هو مجرد عرض شفاهي يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي ؟ أو هو تقرير كتابي يسلم إلى كل عضو من أعضاء المجلس ؟ وهل يفتح هذا التقرير نقاشا عاما ينتهي بالتصويت ؟ أو هو مجرد عرض لحصيلة عمل الجهاز التنفيذي هدفه إعلام المنتخبين فقط ؟

إنّ سكوت قانون البلدية وعدم تنظيمه لهذا الإجراء بوضوح؛ يعني أنّ المشرع ترك السلطة التقديرية للجهاز التنفيذي لإعداد التقرير وعرضه على المجلس. وهو ما يجعل الرقابة الممارسة من أعضاء المجلس الشعبي البلدي شكلية.

1-أنظر، المادة 4/61 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2- المرجع نفسه .

في الواقع ، تعتمد صرامة الرقابة التي يقوم بها أعضاء المجلس الشعبي البلدي – من خلال التقرير الذي يقدم لهم – على مدى جدية ومسؤولية هؤلاء وخاصة المعارضة .

فيجب عليهم المبادرة بطلب التقرير من الجهاز التنفيذي وإن تماطل هذا الأخير فما عليهم إلا إجباره. إذ غالبا ما يكون خمول أعضاء المجلس وسلبيتهم العامل الأساسي لتسلط الجهاز التنفيذي وتحكمه في الجهاز التداولي.

1-2- يمكن أيضا لأعضاء المجلس الشعبي البلدي أن يراقبوا عمل الجهاز التنفيذي في إطار المادة 60 من قانون البلدية [1] . حيث نصت هذه الأخيرة على جملة من الصلاحيات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية.

تدور هذه الصلاحيات حول إدارة أموال البلدية والمحافظة على الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية.

نظرا لأهمية هذه السلطات فقد ألزم المشرع رئيس البلدية بممارستها تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي. فلا يمكن لرئيس المجلس أن يتخذ أي قرار أو يبرم أي عقد بشأن إدارة هذه الأموال إلاّ بعد الموافقة الصريحة للمجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة .

2- **إنشاء لجنة للتحقيق.**

يمكن لأعضاء المجلس الشعبي البلدي أن ينشئوا لجنة مؤقتة للرقابة تقوم بتقصي الحقائق حول أي مسألة تدخل ضمن المصالح العمومية البلدية .

لم ينص قانون البلدية [2] صراحة على إمكانية إنشاء هذه اللجنة [3]، ولكن لا شيء يمنعهم من ذلك، مادام المجلس يملك صلاحية تكوين لجان دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية [4] .

1- القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2- المرجع نفسه.

3- تخضع لجنة التحقيق لنفس النظام الذي تخضع له اللّجان البلدية، وقد سبق التطرق لذلك بالتفصيل في الفصل الأول، ص ص97-110.

4- أنظر، المادة 24من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

يخالف قانون البلدية[1] بهذا الاتجاه كلا من قانون البلدية السابق[2] وقانون الولاية[3] .

لقد نص قانون البلدية السابق صراحة على إمكانية إنشاء لجنة للتحقيق لرقابة عمل الجهاز التنفيذي في تسيير البلدية وخصها بـــ 14 مادة[4]. نظم فيها اللجنة من حيث الإنشاء والتكوين، العمل والصلاحيات.

اتسمت هذه الرقابة بعدم الفعالية ، لأنّ القرار النهائي لم يكن في يد المجلس بل يرجع للسلطات الوصية، التي غالبا – أمام عدّة ضغوطات وعراقيل – تماطل في اتخاذ القرار المناسب فيفقد المنتخبون ثقتهم ومصداقيتهم وتصبح هذه الرقابة دون أثر[5] .

كما مكّن قانون الولاية [6] أيضا أعضاء المجلس الشعبي الولائي من إنشاء لجنة للتحقيق، والتي يتم انتخابها من بين أعضاء المجلس.

ألزم المشرع السلطات المحلية بمساعدة هذه اللجنة للوصول إلى الغرض المطلوب منها .

تنهي اللجنة عملها بتقرير يحوي النتائج التي توصلت إليها وتقدمه إلى المجلس الشعبي الولائي، الذي يقوم رئيسه بإخطار كل من الوالي ووزير الداخلية [7] .

تعدّ لجنة التحقيق وسيلة جيدة لممارسة الرقابة، لكنها تبقى حبيسة التفسير الضيق لقواعد القانون. إذ غالبا ما يكون مستوى المنتخبين بسيطا فيصعب عليهم فهم القواعد القانونية، وحتى ذوي المستوى العالي ، يتجنبون التفسير الواسع للقانون خوفا من الوقوع في أخطاء قانونية قد تثير مسؤوليتهم الشخصية ،فما نص عليه المشرع صراحة يطبقونه أما غير ذلك فيؤول إلى الجمود .

1- القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

2- الأمر رقم 24/67 ، المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق .

3- القانون 09/90 ، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق .

4-

Cf. Ousna (B) :"Les amendements du code communal de 4 Juillet 1981-7 sens et portée d'une réforme en matière de décentralisation " , thèse de Magistère , institut de science administratives et juridiques ,Constantine , 1985- 1986-p151.

5- Cf.Ousna(B) ,op.cit,pp152-159.

6- أنظر ، المادة 4/57، المرجع السابق .

7- أنظر ، محمد زغداوي :" دور المجلس الولائي في التنمية المحلية "، حوليات مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط ، جامعة منتوري، قسنطينة ، العدد 5، 2002، ص 19-ص20 .

3. رفع دعوى قضائية.

يمكن لأعضاء المجلس الشعبي البلدي أن يمارسوا سلطاتهم الرقابية من خلال النزاع في مشروعية مداولة ما عن طريق القضاء.

أجازت المادة 2/45 من قانون البلدية 08/90 [1] لأي شخص له مصلحة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة ، يطلب فيها إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي متى شارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء فيها .

منح المشرع حق رفع الدعوى لكل من له مصلحة آخذا بالمدلول الواسع[2]، حيث يكتفي نص المادة 2/45 بالإشارة إلى المصلحة دون أن يشترط أن تكون شخصية ومباشرة.

يمثل أعضاء المجلس الشعبي البلدي سكان البلدية في إدارة وتسيير المصالح العمومية للبلدية وفي هذا الإطار، فهم يتمتعون بمصلحة موضوعية [3] للحفاظ على مصالح البلدية والسهر على أن تكون كل أعمال وقرارات البلدية مشروعة.

إذن، يمكن لأي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي أن يرفع دعوى لإلغاء المداولة القابلة للبطلان. بل ومن باب أولى، لأعضاء المجلس الشعبي البلدي أن يستعملوا هذه الإمكانية لكونهم الأقدر بحكم تواجدهم في المجلس وتعاملهم مع باقي الأعضاء على اكتشاف المداولات المشوبة بعيب البطلان النسبي.

أرسى دستور 1996 مبادئ الرقابة الشعبية، إلا أن القانون لم يكّرسها من خلال قواعد قانونية صريحة تنظمها وتفعل تطبيقها.

1- مرجع سبق ذكره .

2-انظر، مسعود شيهوب :" المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني ، الهيئات والإجراءات أمامها"، د م ج، الجزائر، 1999، ص 273.

3- انظر محمد براهيمي :" الوجيز في الإجراءات المدنية " الجزء الأول ، د م ج، الجزائر ، 1999،ص ص 23-25 .

لقد كان المشرع الجزائري يهدف من خلال منح صلاحيات لكل هيئة من هيئتي البلدية إلى خلق توازن بينهما، لأنّ هذا الأخير عنصر أساسي للسير الحسن والديمقراطي للبلدية.

في حين أظهرت الممارسة العملية بأن العلاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي البلدي لا تخرج عن سماتين:

1- إما رجحان تام للجهاز التنفيذي أمام خمول الجهاز التداولي. حيث يتحكم الأول في الثاني ويكون هو المصدر الفعلي للقرار. ويرجع السبب في ذلك إلى الازدواج الوظيفي الذي يتمتع به رئيس المجلس، إذ يمثل الدولة والبلدية في آن واحد. فيكتسب بصفته الأولى عدّة اختصاصات يمارسها دون أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويحتل بصفته الثانية مكانة القائد في البلدية لكونه رئيس الجهاز التنفيذي وجهاز المداولات.

2- أو صراع مستمر بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي يؤدي إلى عدم استقرار نشاط البلدية وقد يصل أحيانا إلى انسداد كلي ينتهي بسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي .

يرجع السبب في ذلك إلى عدم وجود أغلبية ثابتة، حيث يتشكل المجلس من عدّة أقليات حزبية تتفق أحيانا وتتنافر في أغلب الأحيان.

إذن، هذا هو واقع العلاقة بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي. وهو ما سيؤثر لا محالة في الشرط الثاني لتحقيق ديمقراطية العمل داخل المجلس الشعبي البلدي، مبدأ الأغلبية.

الفرع الثاني: التسيير الجماعي للمجلس الشعبي البلدي.

تقوم الديمقراطية التمثيلية المحلية على إدارة وتسيير المصالح العامة للبلدية بإرادة الجماعة [1]، أي بإرادة الأغلبية [2] تحت رقابة الأقلية. ولهذا لا يمكن اعتبار التمثيل المحلي حقيقي إلاّ بتبني قواعد تحكم جلسات المجلس وعملية التصويت، تأخذ بمبدأ الأغلبية مع احترام حقوق الأقلية المعارضة.

1- يعتبر مبدأ التسيير الجماعي أو الإدارة الجماعية عامل أساسي لوحدة المجلس الشعبي البلدي وحمايته من الانشقاق، أنظر،
Cf. Van Haaren-Dresens (I):"Dualisme dans la démocratie locale aux pays- Bas ",in Annuaire des collectivités locales : La démocratie locale , op . cit, p 197.

2- يعد مبدأ الأغلبية من المبادئ الأساسية لتحقيق الديمقراطية في كل المستويات والمجالات ، أنظر ،
Cf. Baguenard (J) , op. cit , p 09

يستلزم تطبيق مبدأ الأغلبية توفر نصاب قانوني معين لصحة جلسات المجلس الشعبي البلدي (ا) ، واتخاذ القرار بأغلبية أعضاء المجلس الحاضرين(**ب**) .

ا : اشتراط نصاب قانوني محدد لاعتبار جلسة المجلس الشعبي البلدي صحيحة.

لا تعتبر اجتماعات المجالس الشعبية البلدية مشروعة ومنتجة لآثارها القانونية، إلاّ إذا انعقدت بحضور أغلبية أعضاء المجلس الممارسين [1].

لم يحدد المشرع نسبة الأغلبية التي يشترطها لينعقد اجتماع المجلس. يبدو من خلال سكوته أنه يكتفي بالأغلبية البسيطة ، لكن بدفع التحليل إلى الأمام يتضح أنه يشترط الأغلبية المطلقة.

إنّ اجتماع المجلس يثير ثلاث فرضيات:

- إما أن يتغيب جميع أعضاء المجلس فيستحيل عندها انعقاد الاجتماع.
- أو يحضر جميع الأعضاء الممارسين في المجلس فلا يثور أي إشكال.
- ويتمثل الفرض الثالث في حضور بعض الأعضاء وتغيب البعض الآخر. في هذه الحالة ولكي ينعقد اجتماع المجلس يجب أن تكون أغلبية الأعضاء حاضرة . أي نسبة الأعضاء الحاضرين أعلى من نسبة المتغيبين، ولن يتم ذلك إلاّ إذا كان عدد الأعضاء الحاضرين أكثر من نصف الأعضاء الممارسين على الأقل أي بنسبة 50% + 1 وهو ما يمثل الأغلبية المطلقة.

هذا، واشترط أيضا المشرع في الأعضاء الحاضرين في جلسات المجلس الشعبي البلدي أن يكونوا ممارسين.

يقصد بالعضو الممارس؛ ذلك العضو الذي تم انتخابه لتمثيل سكان البلدية في المجلس البلدي للعهدة السارية، ولا تعتريه حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب. كما أنّه غير مستقيل ولا موقف عن ممارسة العضوية أو مقصي من المجلس البلدي[2].

1- أنظر، المادة 1/17 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

2-أنظر، المواد من 30 إلى 33، المرجع نفسه.

لا يكفي حضور أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى المداولة بل يجب أن يشاركوا فيها بالنقاش والتصويت.

من هذا المنطلق، على رئيس المجلس الشعبي البلدي- بصفته رئيسا للجلسة-أن يتأكد عند بداية كل جلسة من توفر النصاب القانوني من خلال مناداة الحاضرين وتسجيل الغائبين. كما عليه أن يتأكد من توفر النصاب القانوني قبل المرور لنقاش النقطة الموالية في جدول الأعمال. فإنّ حدث وأن نقص عدد الحاضرين بحيث يختل النصاب القانوني أثناء سير الجلسة، فعلى الرئيس أن يرفعها فورا.

أورد قانون البلدية [1] استثناءا على قاعدة اشتراط نصاب قانوني معين لانعقاد جلسات المجلس ،تفاديا لأن لا تتحول هذه الأخيرة (القاعدة) إلى حجة في يد المنتخبين للتهرب من الاجتماع والتداول. حيث يمكن لأغلبية المنتخبين الممارسين الاتفاق على التغيب عن قصد لكي يمنعوا المجلس الشعبي البلدي من الانعقاد.

لذا سد المشرع هذا الباب بإقراره [2] أنّه إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بسبب عدم توفر النصاب القانوني بعد استدعائه لمرتين متتاليتين تفصلهما ثلاثة أيام على الأقل، فإنّ المجلس يجتمع بعد الاستدعاء الثالث وجوبا ومهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وتكون المداولات المتخذة في هذه الجلسة صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية.

إنّ اشتراط المشرع لنصاب قانوني معين لانعقاد اجتماعات المجلس يعد تكريسا لمبدأ التسيير الجماعي. الذي يستلزم أن يشارك كل أعضاء المجلس في إدارة وتسيير البلدية، وعدم السماح لأقلية من الأعضاء أن تنفرد باتخاذ القرار.

هذا ما يتأكد أيضا من خلال تبني المشرع لقاعدة أخرى تحكم إجراء التصويت، وهي اشتراط التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الممارسين الحاضرين لاعتبار مداولات المجلس الشعبي البلدي صحيحة.

1- القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

2- أنظر ، المادة 2/17 ، المرجع نفسه .

ب: اشتراط التصويت بالأغلبية لاعتبار مداولة المجلس الشعبي البلدي صحيحة.

يجسد النظام المجلسي الذي تبناه المشرع الجزائري مبدأ التسيير الجماعي ، لأنّه يجعل سلطة القرار في يد جهاز جماعي هو المجلس الشعبي البلدي .

يتخذ هذا الأخير قراراته لإدارة وتسيير البلدية من خلال المصادقة على مداولاته .

يملك كل عضو منتخب في المجلس الشعبي البلدي صوتا مساويا لغيره من أعضاء المجلس بما فيهم الرئيس، باستثناء حالة تعادل الأصوات. في هـــذه الحـــالة يصبح صوت الرئيس مرجحا.[1]

اشترط المشرع التصويت على مداولات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين [2] لاعتبارها صحيحة ومنتجة لأثارها القانونية. مما يعني أنّه لا يؤخذ بعين الاعتبار الأعضاء المتغيبين عن جلسات المجلس، لحساب الأغلبية المطلقة للأصوات. إلاّ في حالة واحدة أجازها قانون البلدية وهي حالة استعمال الوكالة.

يمكن للعضو المتغيب أن ينيب عنه زميله من خلال وكالة مكتوبة، ليصوت باسمه في اجتماع المجلس.

قيد المشرع إجراء الوكالة بجملة من الشروط، لكي لا يتمادى المنتخبون في استعمالها بغية التهرب من مسؤوليتهم اتجاه الناخبين والمجلس . لذا نص على أن الوكالة صالحة لجلسة واحدة فقط ، كما ألزم الوكيل بحيازة وكالة واحدة لا أكثر.

لم يلزم المشرع المجالس البلدية بأسلوب معين للتصويت. فترك لها بذلك حرية تنظيم إجراءات التصويت على المداولات-حسبما تراه-من خلال نظامها الداخلي.

نصت المادة 24 من النظام الداخلي لبلدية عنابة [3] على أنّ التصويت يتم بإحدى الطرق الآتية: التصويت العلني، التصويت برفع الأيدي أو التصويت السري. دون أن توضح متى تستعمل هذه الطرق ؟ أو من يملك صلاحية اختيار إحدى هذه الأساليب ؟

1- أنظر ، المادة 18من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2- أنظر، المادة 39، المرجع نفسه .

3- الملحق رقم 01 .

يمكن تفسير سكوت المادة 24 من النظام الداخلي لبلدية عنابة لصالح رئيس المجلس. فبصفته رئيسا للجلسة يملك كل الصلاحيات لإدارة الجلسة والإحالة على التصويت، ومن هنا له السلطة التقديرية لاختيار نوع وأسلوب التصويت المناسب.

يتم التصويت العلني بالمناداة الاسمية، حيث يقوم رئيس الجلسة بمناداة كل عضو في المجلس باسمه وعليه أن يجيب علنيا أمام الحضور بإحدى العبارات آلاتية: " نعم"، "لا" أو " الامتناع عن التصويت ".

أما التصويت برفع الأيدي – وهو الأكثر استعمالا- يجري عن طريق استفسار رئيس المجلس عن موقف الأعضاء من المداولة بتوجيه أسئلة مباشرة لهم، يجيبون عنها برفع الأيدي.
تدور هذه الأسئلة حول ثلاث احتمالات:"من الرافض؟"، " من الموافق؟"، "من الممتنع عن التصويت؟".

أخيرا، التصويت السري، ويستعمل في بعض المداولات الحساسة في المجلس لتفادي الضغط على رأي المنتخبين.

يعبّر كل عضو من المجلس الشعبي البلدي عن رأيه بسرية تامة من خلال وضع ورقة تحمل صوته في صندوق مغلق . عند انتهاء عملية التصويت يفتح الصندوق أمام الجميع وتفرز الأوراق لمعرفة النتيجة .

يعتبر مبدأ الأغلبية أحد أهم مبادئ الديمقراطية التمثيلية [1] ورغم ذلك لم ينجو من النقد[2]، حيث يتساءل غالبية الفقهاء ،لماذا يحق للأغلبية أن تملك سلطة القرار ؟ لماذا يسمح ل 50%+1 أن تحكم 49 % ؟ كيف يبرر استعمال مبدأ الأغلبية في الديمقراطيات التمثلية ؟

في الحقيقة ، مبدأ الأغلبية ما هو إلاّ وسيلة يفرضها الواقع العملي لأنّه من المستحيل أن تجتمع إرادة الجميع على غاية واحدة. فهو الحل المناسب لسد الباب أمام اختلاف وجهات النظر وتعدد الآراء.

-1 Cf . Baguenard (J) :op. cit ,p 9.

-2 Idem .p 82, " Ce principe n’est rien d’autre que la traduction comptable et civilisée , de la loi du plus fort les plus nombreux ont raison parce Qu’ ils sont les plus nombreux ".

إنّ السماح للأغلبية بفرض إرادتها أدعى لتحقيق الديمقراطية من ترك سلطة القرار في يد الأقلية . كما أثبتت التجارب أنّ رأي الأغلبية هو الأقرب احتمالا للصواب من رأي الأقلية.

غير أنّ الأخذ بنظام الأغلبية لتحقيق ممارسة الديمقراطية لا يعني تسليم هذه الأخيرة احتكار الصواب مطلقا ، لأنّ الممارسة العملية بينت أنّ خطأ اليوم قد يكون صواب الغد والعكس صحيح.

تقوم الديمقراطية على حكم الشعب لكل الشعب وليس جزء من الشعب على الجزء الآخر، ويعني هذا أنّ للجميع الحق في المشاركة - سواء كانوا أغلبية أو أقلية - في اتخاذ القرار.
فإذا كانت الأغلبية تعمل على الاستحواذ على سلطة القرار وإقصاء الأقلية من أدنى وسيلة للتأثير عليها، لا يمكن في هذه الحالة اعتبار مبدأ الأغلبية الترجمة المثالية للديمقراطية.

إنّ تحقيق التمثيل الفعلي للمجلس الشعبي البلدي يقوم على احترام الأقلية المعارضة، بإعطائها حق المناقشة والتعبير عن رأيها. في المقابل على الأقلية أن تلتزم بمعارضة إيجابية مبنية على موضوعية في الرأي وجدية في الحوار [1] .

إضافة لما سبق عرضه، يظل تطبيق مبدأ الأغلبية في المجالس الشعبية البلدية – وفق ما تصوره المشرع الجزائري – رهين بعض الممارسات التي تؤثر عليه وتشوه معناه لدرجة يفقد معها هدفه الديمقراطي . كانتماء رئيس المجلس الشعبي البلدي لأغلبية ثابتة في المجلس أو ظاهرة التغيب عن اجتماعات المجلس الشعبي البلدي .

إنّ انتماء رئيس المجلس الشعبي البلدي لأغلبية حزبية ثابتة في المجلس تدعمه وتسانده يزعزع التوازن بين جهازي البلدية. حيث يصبح الجهاز التداولي تابع وفي خدمة الجهاز التنفيذي ومن هنا يكون القرار الصادر عن أغلبية الأعضاء في المجلس البلدي، في حقيقة الأمر، ما هو إلاّ قرار رئيس المجلس بمفرده.

1- Cf. Aubin (R) :" commues et démocratie " , Tome II, les commues et le pays, les éditions ouvriers , paris , 1965, p 53 .

أما تغيب المنتخبين عن حضور اجتماعات المجالس البلدية، فمن أخطر الظواهر المؤثرة على تطبيق مبدأ الأغلبية.

فلو افترضنا أن مجلسا ما يضم 23 عضو حضر منهم 12 عضوا وتغيبت البقية في إحدى جلسات المجلس. في هذه الحالة تنعقد الجلسة لتوفر النصاب القانوني، وبعد التداول يصوت على المداولة 7 أعضاء من بين 12 عضوا من الحاضرين أي الأغلبية المطلقة، فتصبح المداولة بذلك مصادق عليها، صحيحة ومنتجة لأثارها القانونية.

هل يعد اتخاذ القرار ب7 أعضاء من بين 23 عضوا المكونين للمجلس ممارسة ديمقراطية ؟

في الواقع، لا يمثل 7 أعضاء الأغلبية المطلقة ل 23 عضوا في المجلس ومع ذلك تمكنت هذه الأقلية من اتخاذ القرار بسب ظاهرة التغيب.

حاول المشرع أن يكّرس مبدأ التسيير الجماعي أو الإدارة الجماعية من خلال تبني مبدأ

الأغلبية الذي يعدّ الأسلوب الأكثر ديمقراطية لاتخاذ القرار. ولكنه في نفس الوقت أقرّ بعض الممارسات التي تعدّ اعتداءا على هذا المبدأ. كأسلوب اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يتم من طرف أعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد في المجلس، وكذلك عدم التناوب على رئاسة جلسات المجلس الشعبي البلدي.

على ضوء ما سبق، نستنتج أنّ العلاقة بين جهازيّ البلدية (الجهاز التداولي والجهاز التنفيذي) تؤثر مباشرة في تطبيق مبدأ الأغلبية؛ فكلما كان هناك توازن وتعاون وظيفي بين هيئتي البلدية، كلما أعطى تطبيق مبدأ الأغلبية نتائج ديمقراطية. والعكس؛ كلما كانت العلاقة بين هيئتي البلدية غير مستقرة، فإنّ مبدأ الأغلبية يفرغ من محتواه الديمقراطي.

إنّ الديمقراطية مسألة ممارسة قبل أن تكون قواعد مقننة، فلا يكفي أن يتبنى المشرع مختلف المبادئ الديمقراطية للقول بوجودها.

إنّ الممارسة العملية تبيّن أن المنتخبين لم يصلوا بعد لتحقيق جو من العمل الديمقراطي داخل المجلس الشعبي البلدي. فهل تمكنوا من تجسيد مبادئ التسيير الشفاف في علاقاتهم مع المواطنين ؟

المطلب الثاني : مشاركة المواطنين في سير عمل المجلس الشعبي البلدي.

تبلغ الديمقراطية المحلية أرقى مراحلها، عند توفير آليات فعّالة لإشراك المواطن في إدارة المصالح العمومية لبلديته .ولن يتأتى هذا إلاّ من خلال ،إتباع جهازي البلدية لسياسة شفافة، في كل ما يتعلق بنشاط البلدية .

يستلزم التسيير الشفاف لمصالح البلدية أن يكون مواطنو البلدية على علم بكل قرار يتخذه المجلس الشعبي البلدي ، أو الجهاز التنفيذي في مختلف مراحله. أثناء النقاش الأولي من خلال علنية الجلسات (**الفرع الأول**) وبعد اتخاذ القرار وحين تنفيذه بواسطة الحق في الإطلاع على قرارات البلدية (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي.

تبنى قانون البلدية [1] قاعدة أساسية لتجسيد التسيير الشفاف للمصالح العامة للبلدية، وهي علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي.

تعدّ هذه الأخيرة وسيلة مهمة لمشاركة المواطنين مباشرة في أعمال المجلس الشعبي البلدي (ا). إلاّ أنّ المشرع قد أحاطها بجملة من القيود التي جعلت منها قاعدة شكلية (**ب**).

ا : ضمانات علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي .

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في جلسات عمومية مفتوحة للجمهور، ليتداول حول المسائل التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية.

يمكن لأي مواطن من سكان البلدية أن يحضر جلسات المجلس الشعبي البلدي ويتابع كل مراحل الاجتماع، من عرض الموضوع على أعضاء المجلس للنقاش والتحاور إلى الانتهاء بإحالته

1- أنظر ، المادة 19 من القانون 08/90، المرجع السابق .

على التصويت .

يقتصر حضور المواطنين على الإصغاء لكل ما يدور في الاجتماع بهدوء تام، ولا يحق لهم التدخل في النقاش أو المشاركة في عملية التصويت.

من المهم أن يتبنى المشرع قاعدة علنية جلسات المجلس ،إلاّ أنّ الأهم من ذلك هو توفير الضمانات التي تؤكد تطبيقها واقعيا .

يعتبر إعلام المواطنين بتاريخ الجلسة وجدول الأعمال أول وأهم ضمان لعمومية الجلسات، لأنّه بفضل الإعلام يمكن للمواطنين أن يحضروا جلسات المجلس.

ألزم المشرع من خلال المادة 4/16 من قانون البلدية [1]، رئيس المجلس البلدي بتعليق جدول أعمال اجتماعات المجلس عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن التي تعدّها البلدية خصيصا لإعلام الجمهور.

يؤخذ على هذه المادة ملاحظتين :

أولا : سكوت المشرع عن تحديد مدّة لنشر جدول الأعمال. مما يعني أنّه ترك السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي لنشر جدول أعمال جلسات المجلس في الآجال التي يراها مناسبة. وهو ما يؤثر سلبا على فعالية الإعلام، لأنّ المشرع بتقصيره هذا، يعطي لرئيس المجلس الفرصة لاستغلال سلطاته للمماطلة في إعلام الجمهور ، إما لقناعته بعدم فائدة حضورهم، أو لأنّه لا يعير أصلا اهتماما لقاعدة علنية الجلسات فيتخاذل في تطبيقها.

لذا، كان من الأفضل لو حدد المشرع مدّة لنشر جدول الأعمال يلتزم بها رئيس المجلس وتكون كافية لإحاطة سكان البلدية علما بموعد اجتماع المجلس .

ثانيا : الاعتماد على وسائل ضعيفة لإعلام المواطنين بموعد الجلسة والمواضيع التي يتداول بشأنها المجلس .

1- القانون رقم 08/90 ، المرجع السابق .

في الواقع، لا يكفي نشر الإعلان المتضمن تاريخ الجلسة وجدول الأعمال في مقر البلدية لإعلام فعال وتام. فرغم التطور التكنولوجي إلا أننا نجد البلديات – لغاية اليوم – تستعمل هذه الوسائل التقليدية.

يتطلب الحضور القوي لمواطني البلدية في جلسات المجلس البلدي، إتباع سياسة إعلامية فعّالة واستعمال وسائل تصل للمواطن. وليس الانتظار إلى أن يأتي المواطن إلى مقر البلدية ليتحصل على المعلومات. فعلى البلديات – وخاصة الكبرى منها – أن تستعمل لوحات إعلانية عمومية تضعها في كل حي من أحياء البلدية ، كما تلجأ إلى الصحافة المكتوبة سواء الوطنية آو المحلية لنشر إعلاناتها .

في الحقيقة ، حتى الصحافة تعتبر وسيلة إعلام محدودة لأنها تمس فئة المتعلمين دون الأميين . بينما تعد الإذاعة المحلية [1] وسيلة جيّدة ويمكنها أن تصل إلى جمهور أكبر. فحبذا لو تستغل البلديات هذه الوسيلة لإعلام المواطنين بتاريخ الجلسة وجدول الأعمال.

ركّز المشرع على عامل الإعلام لتطبيق قاعدة علنية جلسات المجلس وأهمل بعض المسائل التي قد تبدو ثانوية، غير أنّها تؤثر مباشرة على حضور المواطنين لاجتماعات المجلس، كالمواصفات الواجب توافرها في قاعة المداولات .

إنّ الغاية من جعل جلسات المجلس علنية، هو حضور اكبر قدر ممكن من سكان البلدية ليكون عمل المجلس شفافا وتحت أعين المواطنين. ولن يتم ذلك إلا بتوفير قاعات كبيرة تسع الحضور .فإذا كانت البلدية تملك قاعة مداولات صغيرة ،فمن المؤكد أن الحضور سيكون قليلا لعدم توفر أمكنة لمتابعة اجتماع المجلس.

في هذه الحالة على المجلس أن يلجأ لوسائل أخرى لتحفيز حضور المواطنين، كعقد اجتماع المجلس في المسرح البلدي أو أي قاعة كبيرة مخصصة للعروض، أو استخدام التقنيات السمعية البصرية لنقل مباشر لفعاليات اجتماع المجلس [2].

1- لقد تم إنشاء في السنوات الأخيرة عددا معتبرا من الإذاعات المحلية عبر كامل التراب الوطني .

2 - Cf. Luchaire (Y), op. cit, p 114.

إضافة لهذا على رئيس البلدية أن يجهز قاعة المداولات بمكبرات صوت لضمان إصغاء المواطنين، ومتابعتهم لكل مراحل الاجتماع.كما عليه أن يزود القاعة بمقاعد؛ لأن اجتماعات المجلس تدوم لساعات طويلة وإن حضرها المواطن وهو واقف، فإنّه سرعانما يتعب ثم ينسحب لكي لا يعود إليها مرة أخرى.

اخفق قانون البلدية [1] في وضع الضمانات الأكيدة لتجسيد عمومية الجلسة على أرض الواقع ، وعدم حضور المواطنين لاجتماعات المجالس البلدية ما هو إلاّ دليل يؤكد ذلك.

في الحقيقة، ولكي نكون موضوعيين في حكمنا . لا يعتبر إخفاق قانون البلدية في تنظيم قاعدة علنية جلسات المجلس السبب الوحيد لعدم حضور المواطنين، إذ يوجد أسباب أخري لذلك تظهر في شكل لا مبالاة وعدم اهتمام من طرف المواطنين بكل ما يخص البلدية .

يرجع السبب في ذلك لعدّة عوامل :

*منها ما هو ذاتي يتعلق بالشخص نفسه، حيث نجد بعض الأفراد يتهربون بطبعهم من الحياة العمومية ويفضلون الانزواء في مشاكلهم الشخصية. أما البعض الآخر فيحضر مناقشة المواضيع التي تهمه مباشرة فقط.

* ومنها ما يرجع لالتزامات الحياة اليومية ، إذ يعيش الفرد اليوم ضغطا مستمرا وصراعا مع الوقت لتلبية حاجياته وطلباته المستمرة والمتزايدة، فلا يتسنى له التفكير في المصالح العمومية لبلديته والمشاركة في الحياة المدنية .

إضافة للأسباب سابقة الذكر، هناك أسباب أخرى لا تقل أهمية عنها. تساهم أيضا في إبعاد المواطنين عن قاعات المداولات، وهي القيود التي ترد على تطبيق قاعدة علنية الجلسة.

1- القانون رقم 08/90، مرجع سبق ذكره.

ب : القيود الواردة على علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي.

يرد على قاعدة علنية جلسات المجلس قيدين:

الأول، وهو الأهم، يتعلق بحق المجلس في عقد جلسة مغلقة.

والثاني، يخص صلاحيات رئيس الجلسة في إدارة الاجتماع وتنظيمه.

أولا: حق المجلس الشعبي البلدي في عقد جلسة مغلقة.

استثناءا على قاعدة علنية الجلسات، يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقرر التداول في جلسة مغلقة [1] .

يقصد بالجلسة المغلقة، أن يعقد المجلس اجتماعه ويتخذ قراراته في سرية تامة من خلال منع المواطنين من دخول قاعة المداولات .

لم يبين قانون البلدية الجهات التي يحق لها طلب عقد اجتماع المجلس البلدي في جلسة مغلقة. بل نص فقط على أن تقرير عقد جلسة مغلقة من عدمه يدخل ضمن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي [2] . في حين أعطى نظيره الفرنسي حق طلب عقد جلسات مغلقة [3] لكل من رئيس المجلس ولـــثلاثة (3) أعضاء على الأقل من المجلس. وفي هذه الحالة يبلغ رئيس البلدية المجلس بهذا الطلب وعلى هذا الأخير أن يقرر موافقته أو رفضه دون طرح الطلب على النقاش [4] .

إنّ إقرار المشرع لإمكانية عقد جلسات المجلس مغلقة يتناقض مع التصور الذي رسمه للمجلس البلدي كإطار لمشاركة المواطنين في إدارة وتسيير المصالح العامة للبلدية.

تعتبر عمومية الجلسة وسيلة مهمة لتمكين المواطن من ممارسة رقابة مباشرة على ممثليه الذين أنتخبهم. حيث يمكنه متابعة نشاط البلدية والقرارات التي يتخذها المجلس من خلال حضوره

1- أنظر، المادة 1/19 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره .

2- انظر، المادة 1/19، المرجع نفسه.

3- Cf . Muller – Quoy (I) : op . cit p 28

4- Cf. Ibidem

إلى مداولاته، ومن هنا فإنّ سماح قانون البلدية للمجلس بأن يقرر عقد اجتماعاته في جلسة مغلقة يعد اعتداءا صريحا على الرقابة الشعبية[1]؛ لأنّه يحرم المواطن من أداة مهمة للرقابة . لهذا ، وإدراكا منه لخطورة هذا الاستثناء فقد حصر المشرع تطبيقه في حالتين فقط:

- تتعلق الحالة الأولى بفحص حالات المنتخبين الانضباطية ويدخل ضمنها معالجة كل مسالة تأديبية تخص أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

- أما الحالة الثانية فتخص فحص المسائل المرتبطة بالأمن والحفاظ على النظام العام.

مقارنة بالحالة الأولى، فإن الحالة الثانية تمنح حرية أكبر للمجلس الشعبي البلدي لعقد جلسات مغلقة؛ لأنّ النظام العام مجال واسع وغير محدد، حيث يتضمن عدّة مواضيع ويتميز بالمرونة لتطوره في الزمان وتغيره في المكان[2].

لقد أراد المشرع أن يسيطر على الإمكانية التي منحها للمجلس الشعبي البلدي لإجراء جلسات مغلقة، عن طريق تضييق تطبيقها في حالتين فقط. لكنه في الحقيقة ما أعطاه باليد اليمنى أخذ ه باليد اليسرى ؛ لأنّه بنصه على الحالة الثانية يكون قد فتح المجال واسعا أمام المجلس لتقرير عقد جلسات مغلقة وبهذا يصبح الاستثناء أصلا.

ثانيا: صلاحيات رئيس الجلسة في إدارة وتنظيم الجلسة .

تنص المادة 4/19 من قانون البلدية [3] على : " **يحافظ رئيس الجلسة على النظام في الجلسات ويمكنه أن يطرد كل شخص غير منتخب يخل بسير المداولات بعد إنذاره** ".

1- Cf. Benakezouh (CH): op . Cit, p536.

2- يظهر النظام العام في مدلول ثلاثي ، يشمل الأمن العام ، الصحة العامة والسكينة العامة .

يقصد بالأمن العام : اتخاذ كل الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم مثل تنظيم المرور .

أما الصحة العامة : فهي مجموعة التدابير الوقائية التي تتخذها الإدارة منعا لانتشار الأوبئة والأمراض، كإجبارية التلقيح ومراقبة نوعية وجودة المنتجات المستهلكة .

أخيرا السكينة العامة : ومؤداها تنظيم كل تظاهرة قد تمس براحة المواطنين ، كالمظاهرات ، الحفلات والمهرجانات .

3- القانون 08/90، مرجع سبق ذكره .

يبدو أنّ المشرع يهتم بحضور المواطنين لمداولات المجلس من زاوية عدم إثارتهم للشغب والتشويش .

يملك رئيس المجلس-بصفته رئيسا للجلسة- مجموعة من الصلاحيات التي تمكّنه من إدارة الجلسة والحفاظ على النظام فيها. ومنه يقع على عاتقه ضمان السير الحسن لجلسات المجلس، حيث يمكنه في هذا الإطار طرد أي شخص ما عدا أعضاء المجلس البلدي من قاعة المداولات.

يعد الطرد من قاعة المداولات إجراء خطير؛ لأنّه يسلب المواطنين حقهم في حضور مداولات المجلس الشعبي البلدي ومنه متابعة نشاط ممثليهم . لذا قيّد المشرع رئيس الجلسة بثلاثة شروط قبل أن يلجأ للطرد.

1- يجب أن يكون الشخص المراد طرده غير منتخب في المجلس الشعبي البلدي. باستثناء هذه الفئة يمكن لرئيس الجلسة أن يطرد المواطنين، الصحفيين وحتى موظفي البلدية.

2- أن يقوم الشخص المطرود بفوضى تخل بسير المداولات، ويعود تقدير مدى الإخلال بنظام المداولات لرئيس الجلسة .

3 -على رئيس الجلسة أن يقوم بإنذار الشخص المخل بسير المداولات قبل طرده ويكفي أن ينذره مرة واحدة فقط.

تعدّ علنية جلسات المجلس حجر الزاوية للتسيير الشفاف والديمقراطي للمصالح العامة للبلدية. وهي في نفس الوقت أداة مهمة لمشاركة المواطنين المباشرة في أعمال المجلس الشعبي البلدي. إلاّ أنّها لا تحظى بالاهتمام اللازم، فقانون البلدية تبنى هذه القاعدة ولكنه لم ينظمها و لم يحطها بالضمانات الكافية لتطبيقها. بل العكس من ذلك، فقد أورد عليها قيودا جعلت منها مجرد قاعدة شكلية.

الفرع الثاني : عمومية قرارات البلدية.

في الواقع لا يكفي فتح قاعات المداولات أمام المواطنين لإرساء مبادئ التسيير الشفاف.
بل يجب أن يتدعم ذلك بإعلام شامل عن كل نشاط المجلس الشعبي البلدي والجهاز التنفيذي .
وبهذا، يتمكن المواطن من المشاركة في اتخاذ القرار البلدي ومراقبة ممثليه المنتخبين .

يتخذ الإعلام في البلدية عدّة أشكال، منها : نشر المداولات، السماح للمواطنين بالاطلاع على الوثائق البلدية (ا) واللّجوء إلى إجراء الاستشـــارة العمومية (**ب**) .

ا:حق المواطنين في الاطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية .

منح المشرع للمواطنين الحق في الحصول على المعلومات التي تخص نشاط المجلس والبلدية بصفة عامة.

تشمل هذه المعلومات، مداولات المجلس الشعبي البلدي – بما فيها قائمة غيابات أعضاء المجلس – والقرارات البلدية.

أولا: الاطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

يمكن للمواطن أن يطلع على مداولات المجلس الشعبي البلدي بطريقتين:

1 - لوحة الإعلانات الموجودة في مقر البلدية .

ألزم قانون البلدية[1] رئيس المجلس الشعبي البلدي [2] بإشهار محضر مداولات المجلس خلال 8 أيام التي تلي انعقاد جلساته [3] .

يتضمن المحضر ملخصا عن مجريات اجتماع المجلس مشيرا إلى النقاط المهمة فقط، دون إعادة كتابة كل ما دار في الجلسة.

1- القانون 08/90 ، المرجع السابق .
2- انظر، المادة 62، المرجع نفسه .
3- أنظر، المادة 1/21، المرجع نفسه .

ويحوي عادة ما يلي: تاريخ الجلسة، طبيعة الجلسة، قائمة بنقاط جدول الأعمال، القرارات المتخذة وينتهي بإمضاء رئيس البلدية.

في الغالب لا يثير إشهار محضر الجلسة اهتمام المواطنين، لأنّه إجراء شكلي، يقدم للمواطنين بطريقة موجزة ومكتوب بلغة قانونية معقّدة.

2- الاطلاع على محاضر[1] مداولات المجلس الشعبي البلدي. يمكن لأي مواطن أن يطلع على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي في عين المكان وبإمكانه أن يأخذ منها نسخة على نفقته[2].

يعدّ محضر المداولات ذاكرة المجلس البلدي، لأنّ أمين الجلسة يسجل كل ما دار في اجتماع المجلس حرفيا في المحاضر دون زيادة ولا نقصان.

يجب أن يتضمن المحضر [3] المعلومات التالية[4]:

-تاريخ الجلسة وطبيعتها، المكان الذي تنعقد فيه، اسم رئيس الجلسة، تاريخ الاستدعاء، اسم الحاضرين والمتغيبين، سبب التغيب، عدد الوكالات إن وجد، اسم أمين الجلسة، عرض لجدول الأعمال، المداخلات التي قام بها أعضاء المجلس، نتائج التصويت بالتفصيل وأخيرا إمضاء كل الحاضرين وأمين الجلسة.

1- أستعمل المشرع نفس المصطلح للدلالة على وثيقتين مختلفتين تحرر فيهما مداولة المجلس ، فأثار بذلك بعض الغموض . فقد أطلق المشرع مصطلح " محضر " على الملخص الذي ينشر في لوحة الإعلانات ، بينما أشار إليه في النص الفرنسي بعبارة "extrait" وترجمتها باللغة العربية هي : "مستخرج " ، كما استعمل نفس المصطلح للتحدث عن الوثائق التي يحررها أمين الجلسة ليسجل حرفيا ما دار في مداولة المجلس أي محاضر المداولات والتي يقابلها في النص الفرنسي مصطلح "procès- verbaux " وهو الترجمة الصحيحة لعبارة " محاضر " .

2- أنظر، المادة 1/22 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

3- تشبه محاضر المداولات وثيقة أخرى تسجل فيها المداولات التي يتخذها المجلس حسب ترتيبها الزمني وهي سجل المداولات ، غير أن الفرق بينهما يكمن من جهة في الشكل، حيث أن سجل المداولات على خلاف محاضر المداولات يكون مهمش ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة . ومن جهة أخرى هناك فرق في المحتوى ، إذ يكفي في سجل المداولات الإشارة إلى موضوع المداولة والقرار المتخذ فيها فقط من دون ذكر تدخلات أعضاء المجلس والنقاش الذي دار بينهم بالتفصيل كما هو الحال بالنسبة لمحاضر المداولات ، أنظر ، المادة 40 ، المرجع نفسه .

4- Cf . Seriak (L), op .cit, p 35- p36.

من الضروري تسجيل كل هذه المعلومات في محاضر المداولات[1] لتمكين المواطنين من ممارسة رقابة حقيقية على منتخبيهم. فمن فاته حضور جلسة المجلس، يكفيه الاطلاع على محاضر مداولات المجلس ليعرف كل ما دار في المداولة والقرارات التي اتخذها المجلس البلدي.

في الأخير تجب الإشارة ،إلى أن المواطن أثناء إطلاعه على مداولات المجلس البلدي [2] يمكنه أن يطلع على قائمة غيابات أعضاء المجلس بطريقتين، الأولى أثناء نشر محاضر المداولات في لوح الإعلانات في مقر البلدية. والثانية من خلال سجل المداولات الذي يحوي كل المحاضر.

ثانيا : الاطلاع على القرارات البلدية .

إضافة لحق الاطلاع على المداولات، خوّل المشرع للمواطن الحق في الاطلاع على القرارات البلدية [3].

تضمّ القرارات البلدية مجالا أوسع من المداولات، باعتبارها قد تصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذا للمداولات في حد ذاتها.كما قد تصدر عنه أثناء ممارسته لصلاحياته كممثل للبلدية أو كممثل للدولة. ويستوي في ذلك أن تكون هذه القرارات فردية، جماعية أو ذات طابع تنظيمي.

يعدّ اعتراف قانون البلدية بحق المواطنين في الإعلام أول خطوة لتكريس العمل الشفاف والحياة الديمقراطية في البلدية. ولكي يتحقق هذا الهدف فعلا، على مواطني البلدية أن يمارسوا حقهم في الإعلام بكل فعالية وذلك من خلال:

1- تحسين وسائل الإعلام وتنويعها:

من المؤكد أن وسائل الإعلام تختلف حسب إمكانيات البلدية، حجمها، عدد سكانها واحتياجاتها. ولكن يجب أن يتوفر حد أدنى من هذه الوسائل في كل بلدية.

1- في الواقع هناك اختلاف في مضمون محاضر المداولات من بلدية لأخرى، فمنها من تغفل ذكر سبب التغيب ومنها من لا تحدد نتائج التصويت بالتفصيل وأخرى لا تذكر مداخلات أعضاء المجلس كما جرت.

2- أنظر، المادة 2/21 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

3- أنظر، المادة 1/22، المرجع نفسه.

إنّ نجاعة الإعلام ترتكز على شعور واقتناع مسيّري البلدية من أعضاء المجلس والجهاز التنفيذي بحتمية الإعلام وضرورة وصوله لكافة الطبقات[1]. أي على البلدية أن تخرج من حدود مقرها ولوحة إعلاناتها إلى أماكن تواجد المواطن وأن تستغل كل فضاء[2]، كدور الشباب، دور الثقافة، المكتبات البلدية، التجمعات الثقافية، الجمعيات المدنية، المعارض، المدرسة ... إلخ، لإعلام المواطنين بنشاط المجلس البلدي ونشر ثقافة المواطنة والمشاركة في حياة المدنية .

على مسيّري البلدية أيضا أن يستعملوا كل التكنولوجيات الحديثة المتاحة لإعلام المواطنين، كالإذاعة المحلية ، الصحافة المحلية، الانترنيت ، التلفزيون و لم لا المبادرة بإنشاء مجلة خاصة توجه لإعلام المواطنين [3] .

2-تبسيط الإجراءات الإدارية التي تمكّن المواطن من الحصول على المعلومات التي يرغب بها.

تطغى في الإدارة الجزائرية فكرة السر المهني .وهو ما شكل حاجزا أمام تطبيق حرية الإعلام وحق المواطن في الحصول على الوثائق التي يريدها. لذا لا يجب الاكتفاء بتعميم مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية ، بل أهم من ذلك يجب نشر ثقافة الشفافية وتعويد الذهنيات على ممارسة الديمقراطية .

3- تبسيط اللغة التي تكتب بها الوثائق الموجهة لإعلام المواطنين .

إن استعمال المفاهيم التقنية والكتابة باللغة القانونية والإدارية عامل أساسي لتخلي المواطن عن حقه في الإعلام.

لذا على مسيّري البلدية، أخذ ذلك بعين الاعتبار، بتقديم معلومات سهلة وواضحة يفهمها معظم المواطنين على اختلاف مستوياتهم .

1- Cf.Aubin (R), op. Cit, p58.

2- Idem, pp63-65.

3- بادر المجلس الشعبي لبلدية عنابة بإنشاء مجلة ثلاثية تسمى " أخبار عنابة " أنظر جريدة

-Cf.L’est Republicain,du 08/07/2004,N°1293,p7.

4- على البلدية أن لا تكتفي بنشر المداولات وقرارات البلدية فقط بل يجب أن تعلم المواطنين بكل إنجازاتها، مشاريعها المستقبلية والمشاكل التي تواجهها ...الخ .

من الأفضل التأكيد على نشر بعض المعلومات المهمة والحساسة [1] كالميزانية وحساب البلدية، التقرير الذي يقدمه رئيس المجلس الشعبي البلدي حول مدى تنفيذ المداولات، عقود الامتياز التي تبرمها البلدية مع الخواص، الصفقات التي تجريها، رخص البناء والهدم .

5- للجمعيات المدنية دور مهم في تنظيم المواطنين للحصول على المعلومات ومحاولة فهمها وتحليلها ، وهو ما يعطي فعالية أكثر للرقابة التي يمارسها المواطنون [2].

6- يجب أن يكون الإعلام في البلدية ذا اتجاهين، من البلدية نحو المواطن والعكس من المواطن نحو بلديته.

لا يمكن أن تكتمل الحياة الديمقراطية في البلدية دون وجود حوار متبادل بين المواطنين والمنتخبين، حيث يسمح هذا الحوار من معرفة طلبات واقتراحات المواطنين وعلى أساسه يمكن للبلدية أن توضح موقفها وتعطي تفسيرات حول الأعمال التي تقوم بها .

يعتبر الحق في الإعلام من أهم الحقوق التي تقوم عليها الديمقراطيات الحديثة ، لأنه الوسيلة المثلى لإدماج المواطن وتشجيعه على المشاركة في الحياة العمومية . وهو ما يتحقق أيضا من خلال الاستشارة العمومية .

ب : الاستشارة العمومية .

يمكن لمواطني البلدية أن يطّلعوا على نشاط بلديتهم والمشاركة فيه من خلال إجراء الاستشارة العمومية .

تهدف الاستشارة إلى تقصي رأي الجهات التي يمسها و يهمها المشروع موضوع الاستشارة والذي تعود فيه صلاحية القرار للإدارة العمومية.

1- Cf . Luchaire (y) , op.cit. ,pp115-117.

2- Cf . Benakezouh (CH) , op . cit , p 538.

يظهر من خلال هذا التعريف أن إجراء الاستشارة لا يستعمل في العلاقة إدارة / مواطن فقط بل يمكن اللجوء إليه بين الإدارات العمومية فيما بينهما. وما يهمنا في هذا الموضع هو النوع الأول من الاستشارة، والذي يتم من خلال فتح تحقيق علني أو عمومي موجه للجمهور.

ألزم المشرع إدارة البلدية بفتح تحقيق عمومي لمعرفة رأي المواطنين بخصوص إنجاز مشروع ما. ومن هنا لكل مواطن يهمه الموضوع مباشرة أو غير مباشرة أن يقدم رأيه، ملاحظاته واقتراحاته .

إذن، يسمح التحقيق العمومي بتجسيد مشاركة مباشرة، بسيطة وواسعة جدا للمواطنين (ا) لكنه يحمل في طياته قيودا تجعله مجرد إجراء ملزم للإدارة قبل أن تتخذ قرارها (ب).

أولا: المشاركة الواسعة للمواطنين في إجراء التحقيق العمومي .

بمجرد فتح التحقيق العمومي، يمكن لأي مواطن سواء كان شخص طبيعي أو معنوي كجمعية مدنية، يهمه موضوع التحقيق مباشرة أو غير مباشرة، أن يقدم ملاحظاته الكتابية في السجل الموضوع خصيصا لذلك، أو الشفاهية للمحافظ المحقق المعيّن لهذا الغرض.

وعليه، من المهم أن يفتح سجل الملاحظات الذي يشرف عليه المحافظ المحقق طيلة مدّة التحقيق وفي الساعات المحددة وذلك في مقر البلدية. لذا على قرار فتح التحقيق – الذي يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي – أن يتضمن كل المعلومات الضرورية بوضوح لتمكين المواطن من المشاركة في التحقيق العمومي.

يعدّ التحقيق العمومي وسيلة واسعة وعملية لإشراك المواطنين في اتخاذ القرارات التي تهمهم، إلاّ أنّه يرد عليه قيودا تقلل من فعاليته.

ثانيا: القيود الواردة على إجراء التحقيق العمومي .

1- تضييق مجال تطبيق التحقيق العمومي.

إنّ البلدية غير ملزمة بفتح تحقيق عمومي إلاّ في حدود النصوص القانونية، وقد ضيقت

هـــذه الأخيرة تطبيقه [1] في بعض القرارات التي تدخل ضمن مجال التهيئة العمرانية وحماية البيئة.

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بفتح تحقيق علني في حالتين وهما: بمناسبة إعداد وسائل التعمير، المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية ومخطط شغل الأراضي [2] . وفي إطار حماية البيئة من خلال دراسة مدى التأثير لمشروع قد يضر بالنظام العام والبيئة [3].

رغم بساطة إجراء التحقيق العمومي الذي يجعله قابلا للتطبيق في كل المسائل المحلية وخاصة تلك التي ترتبط بالمحيط المعيشي للمواطن، إلاّ أنّ المشرع قد قصر تطبيقه في مجال محدد جدا [4] .

2- الحد من آثار التحقيق العمومي .

من بين الأهداف الأساسية للتحقيق العمومي هو تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال فتح قناة للحوار ذات اتجاهين [5] .من جهة، تمكّن المواطن من معرفة المشروع موضوع التحقيق. ومن جهة أخرى ، توضح الرؤية للإدارة حول الآثار الحقيقة للمشاريع التي تقوم بها.

لكن في الحقيقة، ما يصل للإدارة في النهاية ليست الملاحظات التي سجلت من طرف المواطنين في سجل الملاحظات، بل التقرير النهائي الذي يحرره المحافظ المحقق الذي يلعب دور الوسيط بينهما .

1- يأخذ التحقيق العمومي في إنجلترا طابعا آخر فهو يطبق في كل القضايا التي ترتبط بالتنظيم الإداري المحلي ، كالصحة العمومية، التهيئة العمرانية، نزع الملكية ومنح رخص البناء ...الخ .

Cf. Ferrier (J.P):" La participation des administrés aux décisions de l'administration ",in RDP ,L.G.D.J, paris,1974 , p 675.

2-أنظر، كلا من المادتين 26، 36 من القانون 29/90، المؤرخ في 1990/12/1،المتعلق بالتهيئة العمرانية والتعمير ، ج ر ج ج، عدد.52

3- أنظر، المادة 05 من المرسوم التنفيذي 198/06، المؤرخ في 2006/5/31، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج، عدد 37 .

4- يطبق التحقيق العلني أيضا بمناسبة إجراء نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية، وفي هذه الحالة يختص الوالي بإصدار قرار فتح التحقيق ، أنظر المواد من 4 إلى 9 ، من القانون 11/91، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، مؤرخ في 1991/4/27، ج رج ج، عدد21 وأنظر كذلك المواد من 3إلى 9 ومن 12 إلى 30، من المرسوم التنفيذي 186/93، يحدد كيفيات تطبيق القانون 11/91 ، مؤرخ في 1993/7/27 ، ج ر ج ج، عدد 57 .

5- Cf. Avis et rapport du conseil économique et sociale, op. cit, PII 175

إنّ التحقيق العمومي يوفر مشاركة مباشرة وشخصية، غيّر أنّ الإدارة العمومية لا تعلم بها إلاّ بطريقة غير مباشرة وغير فورية.

3- ضعف تقنيات الإعلام المستعملة في التحقيق العمومي .

تعد الوسائل التي اعتمدها المشرع ، لإعلام المواطنين بفتح التحقيق العمومي، قديمة وضعيفة إذ يعتمد على نشر قرار فتح التحقيق في مقر البلدية . وغالبا ما يكون هذا الإعلان في زاوية صغيرة من لوحة الإعلانات محرر بلغة غير مقروءة وبمصطلحات تقنية معقدة .

كما ألزم الإدارة العمومية بنشر الإعلان في جرائد يومية.

في الواقع، حتى هذه الوسيلة تعد محدودة لأنها لا تمس كل المواطنين.

يعتمد نجاح التحقيق العمومي أساسا على إعلام[1] واسع، شامل وكاف لكل طبقات المجتمع، يمس كل المواطنين ويثير اهتمامهم.

يجب إحداث عملية تعبئة كبيرة لسكان البلدية حول المشروع وأهمية المشاركة في التحقيق وحتى طريقة المشاركة ، لأن البعض يحمل رغبة في المشاركة ولكنه يحجم عنها لأنه لا يعرف كيفيات المشاركة [2] .فمن غير المتصور أن تتم عملية تهيئة مقبولة لمنطقة ما دون القيام بموجة إعلام تدعو إلى مشاركة المواطنين فيها [3]. لاسيما وأن هذه التهيئة تخص المواطن مباشرة، لأنها ستحدد له الإطار الذي سيعيش فيه، فلا يمكن إقصاؤه من إبداء رأيه والاكتفاء بعمل التقنيين. لكن للأسف هذا ما يحدث غالبا .

مما سبق، نخلص إلى أن الوسائل التي أتاحها المشرع لمشاركة المواطنين في الحياة العمومية لبلديتهم، تدور وجودا وعدما حول الحق في الإعلام .

إنّ الإعلام في المستوى المحلي يلعب دورا مهما وأساسيا لترقية الممارسة الديمقراطية وتجسيدها فعلا على أرض الواقع، لهذا على المشرع أن يوليه الاهتمام اللازم، من خلال توسيع مجال تطبيقه. وعليه أن يضع قواعد واضحة وشاملة تضمن تجسيده في المستوى المحلي.

1- Cf. Avis et rapport du conseil économique et sociale, op. cit, p II17

2- Cf. Bernard (p), op. cit, p 209.

3- Cf. Aubin (R) : op. cit, p 68

لكن تجب الإشارة، إلى أن اعتماد المشرع على حق الإعلام وحده، لا يكفي لتحقيق مشاركة فعّالة للمواطنين. لذا عليه أن يتبنى تقنيات أخرى: كالاجتماعات الدورية مع سكان البلدية، أو الاستفتاء المحلي [1] .

يبدأ التسيير الديمقراطي للمجلس الشعبي البلدي داخل المجلس في حد ذاته، فإن لم يستطع أعضاء المجلس العيش والعمل في جو ديمقراطي، فإنّه من غير الممكن أن ينقلوا الممارسة الديمقراطية خارج المجلس.

في هذا السياق، تبنى المشرع في قانون البلدية 08/90، بعض المبادئ الديمقراطية التي يعمل في ظلها المجلس الشعبي البلدي، ليكون القرار الصادر عنه نابعا عن مشاورات جادة وحرة داخل المجلس، وعن مشاركة فعلية للمواطنين.

لكن، في الواقع لا يقتصر تحقيق العمل الديمقراطي على تقنين المبادئ الديمقراطية. بل أهم من ذلك، يجب أن تترسخ هذه المبادئ كثقافة ثم تترجم إلى ممارسة يومية، وهو للأسف ما تفتقده المجالس البلدية.

هذا، وتتطلب الديمقراطية أيضا أن يمارس المجلس الشعبي البلدي الصلاحيات المخولة له قانونا بكل حرية واستقلالية، وهو ما سنتطرق إليه في المبحث الثاني.

1- الاستفتاء المحلي تقنية مستعملة حاليا في معظم الدول الأوروبية التي نذكر منها : فرنسا ، إيطاليا، سويسرا، فلندا، هولندا الدنمارك، اسبانيا، أثينا ...الخ. وهو عبارة عن استفسار لرأي سكان البلدية حول مشروع ما تريد البلدية أن تنجزه. ويتم هذا الاستفسار من خلال إجراء استفتاء عام في إقليم البلدية يجيب فيه المواطنون " بنعم " أو " لا" على المشروع المراد إنجازه.
Cf. Notes et études documentaires, Dir, Delcamps (A) et Longhlin (J), " La décentralisation dans les états de l'union européenne ", Documentation Française, France, n° 5162 – 63, Novembre 2002, p 108 , p 135, p 149, p 194,p230,p238,p 260,p319 .

المبحث الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

تفترض الديمقراطية المحلية أن يكون للمجالس الشعبية البلدية حرية المبادرة وسلطة القرار في تسيير شؤونها، وإلاّ أصبحت هذه المجالس أجهزة صورية، عاجزة عن القيام بالدور المنوط بها. فتؤول الديمقراطية إلى الجمود وعدم التطبيق .

لهذا، لا يكفي أن يخول المشرع للمجالس مجموعة من الصلاحيات (**المطلب الأول**). بل عليه أن يوفر كذلك الضمانات والوسائل اللازمة لممارستها (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: تحديد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة (**الفرع الأول**) .

على هذا الأساس، خول قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي مجموعة من الصلاحيات. منها ما يتعلق بالإدارة والتسيير ومنها ما يتعلق بالجانب الاقتصادي والاجتماعي (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول : معيار وأسلوب توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي البلدي.

يثير توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية مشكلتين أساسيتين:

تتمثل الأولى في البحث عن معيار مناسب للتمييز بين الشؤون العمومية؛ التي يرجع الاختصاص فيها للسلطة المركزية وبين الشؤون المحلية؛ التي يعود الاختصاص فيها للهيئات المحلية.

أما الثانية فترتبط بالأسلوب المناسب الذي تتحدد على ضوئه مجموعة الاختصاصات المحلية.

ا : معيار توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي البلدي.

لم يرد في مؤلفات الفقه الإداري أي معيار للتمييز بين الشؤون ذات الطبيعة المحلية و الشؤون ذات الطبيعة الوطنية [1]. لأنّه من الصعب وضع حد فاصل بين الوظائف التي تعتبر محلية و تلك التي تدخل ضمن الشؤون الوطنية، ذلك أنها غير ثابتة، متغيرة في الزمان والمكان. فما هو محلي حاليا قد يصبح وطني لاحقا، وما هو وطني في دولة ما قد يعتبر محلي في دولة أخرى.

لهذا، خلص أغلبية فقهاء القانون الإداري إلى أنّ توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية يرتبط بالإرادة السياسية في الدولة ونيّة المشرع في التنازل عن هذا القدر أو ذاك من الوظائف لصالح الأجهزة المحلية [2].

إذن لا يوجد صلاحيات ذات طبيعة محلية وأخرى ذات طبيعة وطنية، فالمشرع هو من يضفي هذه الصفة أو تلك على نشاط ما، مراعيا في ذلك ظروف الدولة، فلسفتها، مدى تطور الإدارة اللامركزية وقدرة أجهزتها على إنجاز الصلاحيات المخولة لها.

هذا ما يستشف من موقف المشرع الجزائري، الذي كان توزيعه للصلاحيات بين السلطة المركزية و المجلس الشعبي البلدي وفقا للإرادة السياسية في الدولة والهدف من تبني نظام اللامركزية الإدارية.

تظهر نية المشرع جلية من خلال نص المادة 16 من دستور 1996 [3] " **يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية** " و المادة 84 من قانون البلدية 08/90 [4] التي كررت نفس الصياغة " **يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار**

1- أنظر، مسعود شيهوب : " أسس الإدارة المحلية"، المرجع السابق ، ص .122

2- أنظر، مسعود شيهوب : " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة " حوليات ،مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط ، جامعة منتوري، قسنطينة ،العدد 5، 2002 ، ص ص. 33 ، 34 .

3- مرجع سبق ذكره .

4- مرجع سبق ذكره.

التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ".

إنّ المشرع هو الذي يمنح ويقرر مجموعة الاختصاصات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي، و هو ما تؤكده المادة 85 من قانون 08/90 [1]: **" يعالج المجلس الشعبي البلدي، من خلال مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية " .**

لا يعترف المشرع الجزائري بوجود شؤون محلية متميزة بطبيعتها عن الشؤون الوطنية بل يعتبر كل الصلاحيات التي تدخل ضمن الوظيفة الإدارية ،سواء كانت ممارسة من السلطة المركزية أو من الهيئات اللامركزية، شؤونا عامة وما الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي إلاّ جزءا من هذه الشؤون العامة، وربما يفسر ذلك بظروف تبني نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر.

إنّ البلدية الجزائرية- على خلاف مثيلتها الفرنسية- لم تتشكل إثر تجمع سكاني منسجم حول إقليم معين ، يجمعه التضامن والمصالح المشتركة المتميزة عن المصالح الوطنية، بل نشأت البلدية نتيجة سياسة استعمارية قمعية هدفها تكسير مقاومة المواطنين، من خلال تقسيم التجمعات السكانية التي تربطها صلة الدم إلى مجموعات تحت سيطرة المستعمر، ثم استمرت نفس الوضعية بعد الاستقلال، إذ كرّس المشرع نفس النظام الإداري المبني على اللامركزية الإدارية الموروث عن المستعمر من خلال الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية [2].

لقد نشأت البلدية الجزائرية عن طريق قرار مركزي، وليس نتيجة وجود مصالح متميّزة عن المصالح الوطنية تتطلب إنشاء هيئات محلية مستقلة تسهر على تسيير هذه المصالح . لهذا لا يعترف المشرع بوجود مصالح عامة ذات طبيعة محلية، بل يرى بأن كل الصلاحيات هي شؤون عامة .
وكان توزيعه لهذه الشؤون بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي البلدي بناءا على قانون يجسد أهداف وتوجهات السلطة السياسية في الدولة.

إذا كان المشرع الجزائري قد خصص مجموعة من الصلاحيات للمجلس الشعبي البلدي فما هو الأسلوب الذي تبناه لذلك ؟

1- المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

2- مرجع سبق ذكره.

ب : أسلوب توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي البلدي.

تعتمد الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية في توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية على أحد الأسلوبين [1]:

فإما أن تأخذ بالأسلوب الانجليزي؛ الذي يحدد اختصاصات المجموعة المحلية على سبيل الحصر ، من خلال النص في القانون على المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس المحلي المنتخب بصورة واضحة. وطبقا لهذا التحديد ، لا يمكن للمجالس المنتخبة بأي حال من الأحوال أن تمارس أية صلاحية إلا إذا كان حقها في ذلك يستند إلى نص قانوني وإلا كان عملها غير مشروع ؛أي معيب بعيب عدم الاختصاص.

أو الأسلوب الفرنسي، وهو عكس الأسلوب الأول، حيث يعتمد توزيع الوظيفة الإدارية فيه على مبدأ العمومية؛ أي ينص القانون على قواعد عامة يرجع إليها لتحديد الاختصاصات دون أن يحصر هذه الأخيرة أو يذكرها بدقة. وهو الأسلوب الذي تبناه المشرع الجزائري.

يبدو من خلال القراءة الأولية للمادة 85 [2]من قانون البلدية أنّ المشرع الجزائري تبنى الأسلوب الحصري لتحديد اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، لكن بعد الاطلاع على المواد اللاحقة في قانون البلدية [3]، يظهر وأن المشرع قد حدد الإطار العام لتدخل البلدية وترك لها حرية المبادرة واسعة داخل هذا الإطار.

يترتب على ذلك، تمتع المجلس الشعبي البلدي بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقت التدخل حسب إمكانياته، باستثناء بعض المجالات التي أوجب فيها المشرع إجبارية تدخل المجلس

1- أنظر ، مسعود شيهوب : " اللامركزية الإقليمية بالجزائر "، المرجع السابق ، ص ص 127-131.

2 – بالمقارنة بين المادة 85 من قانون البلدية والمادة 55 من قانون الولاية 09/90، نستنتج أن صياغة المادة 85 من قانون البلدية جاءت أقل وضوحا لأنها لا تعبر بشكل دقيق عن الأسلوب الذي تبناه المشرع لتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية. عكس المادة 55 من قانون الولاية التي عبرت عن اتجاه المشرع الجزائري بوضوح والمتمثل في الأسلوب الفرنسي .

3- أنظر المواد من 86 إلى 111 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

تحت طائلة حلول الوالي محله [1].

إذن، يمنح الأسلوب العام (الأسلوب الفرنسي) استقلالية أكثر للمجالس المحلية المنتخبة لممارسة صلاحياتها وهو ما يتماشى مع مبادئ اللامركزية الإدارية والديمقراطية المحلية. غير أن هذه الميزة تظل نظرية لأنّ التطبيق العملي للأسلوب العام أدى إلى غموض صلاحيات المجالس الشعبية. وهو ما أسفر عن جمودها وعدم تحركها إلاّ بناءا على مراسيم تنظيمية صادرة عن السلطة المركزية تجيز لها صراحة التدخل في مجال ما.

حتى مع وجود هذه المراسيم، تضطر المجالس الشعبية البلدية ميدانيا أن تنشط بالتنسيق مع مختلف الإدارات العمومية، سواء التابعة للولاية أو للسلطة المركزية وخاصة تلك التقنية منها. غير أنّ التنسيق عمليا لا يكون بهذه السهولة [2]، لأنّه يطرح عدّة مشاكل[3]، من بينها تحديد الجهة المسؤولة عن الانجاز والمتابعة الميدانية للمشاريع، وهو ما يقلل من فعالية الخدمة العمومية الموجهة للمواطنين.

يعمق توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية ، الولاية والبلدية بشكل واضح تطبيق اللامركزية [4] . لهذا، يجب أن يحدد المشرع الجزائري مجال اختصاص كل من البلدية، الولاية والسلطة المركزية ، بشئ من الدقة حتى يقضي على حالة الخلط التي تسودها [5]معتمدا في ذلك على المبادئ الأساسية التالية :[6]

أولا: منح كل درجة من درجات الإدارة العمومية الصلاحية المتناسبة مع قدراتها.

1- أنظر، المواد 124،154 و156 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

2- أنظر، مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 99- ص.100

3- Cf. Avis et rapport du conseil économique et sociale, op , cit , p I13.

4- Cf. Muller- Quoy (I) , op . cit, p 116.

5- رأي المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في المشروع التمهيدي للإستراتيجية الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى المتوسط في دورته العادية الثامنة المنعقدة يوم 1997/05/04 ، ج ر ج ج، عدد9، سنة 1998 ، ص 65.

6- Cf. Gohin(O) : op, cit , pp 324, 326.

ثانيا: تجنب تجزئة الصلاحية الواحدة بين مختلف الدرجات، يجب أن تكون كل مجموعة محلية مختصة كليا في الصلاحية المخولة لها.

ثالثا : تخصيص التعويض المالي المناسب لكل صلاحية ممنوحة لكي تتمكن المجموعة المحلية من ممارستها.

رابعا: توفير كل الوسائل الضرورية (بشرية، تقنية، أموال منقولة أو عقارية) حتى تتمكن الهيئات اللامركزية من ممارسة اختصاصاتها.

إضافة إلى توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة، فمن المهم أيضا تحديد صلاحيات كل من الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي داخل المجموعة المحلية [1] بكل دقة، لضمان التسيير الجيد للشؤون العمومية وهي المسألة التي لم يراعيها المشرع الجزائري.
أدرج المشرع مجموعة من الصلاحيات في قانون البلدية 08/90 تطبيقا لمبدأ الاختصاص العام، فما هو مضمونها ؟

الفرع الثاني : مضمون صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

بالمقارنة بين قانون البلدية 08/90 [2] وقانون الولاية 09/90 [3]، نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي صراحة مثلما فعل في قانون الولاية ، حيث نص على صلاحيات الجهاز التنفيذي (الوالي) [4] وجهاز المداولات (المجلس الشعبي الولائي) [5] كلا على حدى. بينما نص المشرع في قانون البلدية على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي [6] مخصصا لذلك فرعا دون أن يقوم بالشئ نفسه بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي.

1- Cf. Muller-Quoy(I): op , cit , p 117.

2- مرجع سبق ذكره.

3- مرجع سبق ذكره.

4- أنظر المواد من 83 إلى 105، المرجع نفسه.

5- أنظر المواد من 55 إلى 85، 111، 114، 120، 119، ، من 122إلى 130، 138، 146، المرجع نفسه.

6- أنظر المواد من 58إلى 80 من القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

يمكن استخراج بعض المواد التي يخاطب فيها المشرع المجلس الشعبي البلدي صراحة[1] و هي مواد قليلة مقارنة بتلك التي يوجه فيها الخطاب للبلدية (تقوم البلدية، على البلدية، البلدية مسؤولة، تختص البلدية، تشارك البلدية، تبادر البلدية ...الخ)، دون أن يحدد أي من الهيئتين هي المختصة بممارسة هذه الصلاحيات.

تنص المادة 3 من قانون البلدية [2] على" **يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية** ". وحسب المادة 13 من نفس القانون فإنّ هيئتا البلدية هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

إذن، يقصد المشرع، من مخاطبته للبلدية، هيئتي البلدية معا.

لقد تجنب المشرع الخوض في مسألة توزيع الصلاحيات بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي، لأنّه من الصعب عمليا الفصل بين صلاحيات كلا الجهازين، لاسيما وأنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي والجهاز التنفيذي هما شخص واحد. لهذا تحدث المشرع عن صلاحيات البلدية بصفة عامة وترك للتنظيم مهمة تحديد من مِن هيئتي البلدية هي المختصة في إتخاد القرار.

في هذا الإطار، سيتم التطرق لأهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ودراستها بالرجوع إلى التنظيمات إن وجدت. لكن قبل ذلك وجب تصنيف الصلاحيات المسندة للبلدية إلى مجموعتين على الأقل.

يمكن اعتماد عدّة معايير لتقسيم الصلاحيات:

يجوز تصنيفها إلى اختصاصات ذات طابع تقريري (كالتصويت على الميزانية وإدارة أموال البلدية وتسيير بعض المرافق) وأخرى ذات طابع استشاري عندما يتعلق الأمر ببعض المشاريع الوطنية التي ستقام على أرض البلدية والتي يلزم فيها أخد رأي المجالس الشعبية البلدية قبل القيام بها[3]

1- أنظر المواد ، 4، 6، 9، 24، 32، 33، 46، 92، 94، 109، 111، 115، 116، 120، 152، 153، 161 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2- المرجع نفسه .

3- أنظر، المادة 06، المرجع نفسه.

أو تقسم إلى اختصاصات إلزامية (كالاختصاصات المتعلقة بالنظافة وتسيير الأموال العقارية، وإنشاء بعض المرافق كبناء المدارس)، وإلى أخرى اختيارية تترك فيها الحرية للمجالس البلدية لتقرير مدى جدوى القيام بها.

أخيرا، يمكن أن تقسم إلى اختصاصات تقليدية تتعلق بالإدارة والتسيير وأخرى ترتبط بالجانب الاقتصادي والاجتماعي وهو التقسيم الذي سنعتمده لعرض مضمون صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

ا : الصلاحيات المتعلقة بالإدارة والتسيير.

تتمثل في الوظائف المالية ووظائف الإدارة العامة.

أولا– الوظائف المالية:

يعدّ التصويت على الميزانية والمصادقة على الحساب الإداري أهم الوظائف المالية [1] التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي.

1- التصويت على الميزانية .

الميزانية هي اقتراح مبدئي [2] يتضمن جدول التقديرات الخاصة بإيرادات ونفقات البلدية لسنة واحدة [3]. كما تعتبر الميزانية رخصة تسمح للجهاز التنفيذي بالإنفاق في حدود الاعتمادات المفتوحة [4] .

تتجسد ميزانية البلدية عمليا في مرحلتين:

* الميزانية الأولية، التي يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها.

1- يضاف إلى هذه الوظائف المداولات التي تسمح بالاقتراض ، تلك التي تفتح إعتمادات جديدة، تحويل إيرادات، إدراج إيرادات جديدة ...إلخ .

2- إنّ البلدية ليست مجبرة على تطبيق الميزانية حرفيا لهذا هناك ميزانية إضافية تسمح بتعديل الاعتمادات، أنظر المادة 2/150 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره .

3- Cf. Muller – Quoy (I) , op, cit , p 125.

4- أنظر المادة 149 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

* الميزانية الإضافية، التي تأتي لتكمل وتصلح اقتراحات الميزانية الأولية. يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها [1].

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يصادق على إعتمادات بالإنفاق على إنفراد أي ليس ضمن الميزانية الأولية أو الإضافية ويسمى هذا الإجراء اعتمادا مفتوحا مسبقا أو إذنا [2].

تخضع الميزانية لجملة من القواعد والمبادئ الأساسية هي [3]:

* **مبدأ السابقية:** والمقصود أنه يتم إعداد الميزانية للسنة الموالية .

* **مبدأ الشمولية** (عدم التحديد) : والمقصود به أنّ الاعتمادات تفتح بصفة عامة وليس لنفقات محددة بالذات.

* **مبدأ السنوية:** أي أنّ الميزانية تطبق لمدة سنة.

* **مبدأ الوحدة:** أي أنّ كل النفقات و الإرادات تجمع في وثيقة واحدة.

* **مبدأ الخصوصية:** والهدف منه السماح للمجلس الشعبي البلدي من مراقبة فعالة للميزانية من خلال تخصيص دقيق للإذن بالإنفاق والاعتمادات المفتوحة. فتنظم الميزانية في قسمين، الأول خاص بالتسيير و الثاني خاص بالتجهيز والاستثمار[4]، وكل منهما يتضمن إيرادات ونفقات مقسمة إلى أبواب وكل باب إلى مجموعة مواد.

يحتوي قسم التسيير على الإيرادات المعتادة للبلدية [5] ويتنبأ بالنفقات المألوفة والضرورية.[6] أما بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار فيتضمن الإيرادات المقتطعة من قسم التسيير بالإضافة إلى مساهمات الدولة والقروض الممنوحة للبلدية[7]، ويسجل نفقات التجهيز والاستثمار والأعباء الخاصة باستهلاك الدين [8].

1- أنظر، المادة 152 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

2- أنظر، المادة 3/150، المرجع نفسه.

3- Cf. Muller – Quoy (I) , op, cit , pp 125 -130.

4- أنظر، المادة 151 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

5- أنظر، المادة 163، المرجع نفسه.

6- أنظر، المادة 160، المرجع نفسه.

7- أنظر، المادة 163، المرجع نفسه.

8- أنظر، المادة 2/160، المرجع نفسه.

***مبدأ التوازن الحقيقي** : على خلاف ميزانية الدولة ، التي يكون فيها تحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات غاية قد تصل إليها وقد تعجز عن تحقيقها ، فإن ميزانية البلدية تخضع لمبدأ التوازن ؛أي هي مجبرة على تحقيق التوازن بين إيراداتها ونفقاتها [1]تحت طائلة حلول الوالي [2] .

بتصويته على الميزانية، يمكّن المجلس الشعبي البلدي الجهاز التنفيذي من أحد أهم الوسائل لتسيير البلدية وهي الوسيلة المالية. عمليا، يتم مناقشة الميزانية التي يقترحها ويعدّها الجهاز التنفيذي على مستوى اللجنة الدائمة للمالية قبل عرضها على المجلس في جلسة علنية للمصادقة عليها.

نص قانون البلدية على أن التصويت على الميزانية يتم بابا بابا ومادة بمادة، ليتمكن المجلس الشعبي البلدي من مراقبة الميزانية المعدّة والمقترحة من طرف الجهاز التنفيذي. باستثناء هذا الشرط، أخضع المشرع الميزانية لنفس القواعد المتبعة في التصويت على مداولات المجلس الشعبي البلدي[3]، حيث تكفي موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الممارسين الحاضرين للمصادقة عليها.

يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يجري تحويلا للاعتمادات من باب إلى باب داخل نفس القسم[4] . كما يمكنه أن يرفض التصويت على النفقات المقترحة من الجهاز التنفيذي ما عدا الإجبارية منها.

في حالة ما لم يصوت المجلس على النفقات الإجبارية [5] ضمن الميزانية، فإن الوالي يتولى تسجيلها تلقائيا[6].

1- أنظر، المادة 1/156 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

2- عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية (أولوية أو إضافية) غير متوازنة فإن السلطة الوصية (الوالي) ترجعها خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الذي يتولى طرحها من جديد على المجلس خلال 10 أيام. في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي مجددا على الميزانية دون توازن فإن الوالي يتولى ضبطها تلقائيا . أنظر، المادة 155 المرجع نفسه.

3- تم التعرض لهذه القواعد بالتفصيل في المبحث الأول من هذا الفصل، أنظر، ص ص 139-142.

4- أنظر، المادة 2/153 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

5- لنفقات الإجبارية هي تلك النفقات الضرورية لتسديد النفقات الملزمة للبلدية أو تلك التي نص عليها التشريع أو التنظيم صراحة .

6- أنظر، المادة 154 من القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

تدخل أيضا ضمن السلطات المالية للمجلس الشعبي البلدي ، المداولات المتعلقة بالقروض وتلك الخاصة بالمواد الجبائية.

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يأذن للجهاز التنفيذي بالاقتراض عن طريق مداولة يحدد فيها قيمة القرض، مدته وكيفية تسديده.

أما فيما يخص المواد الجبائية فإنّ صلاحيات المجلس الشعبي البلدي تعدّ محدودة، لأنّ المشرع هو الذي يتولى تنظيم كل الجوانب المتعلقة بالضرائب والرسوم [1] ، بما في ذلك تحديد نسبة الضريبة أو الإعفاء الضريبي [2].

منح قانون البلدية السابق الأمر 24/67 [3] للمجالس الشعبية البلدية صلاحية تحديد بعض الرسوم كتلك المتعلقة بنفقات الزيارة، دمغ اللحوم، حق الإقامة، رسم الرصيف [4]. بينما اكتفى قانون البلدية الحالي القانون 08/90 [5] بالنص على " **يصوت المجلس الشعبي البلدي على الرسوم التي تستحقها البلدية لتمويل ميزانيتها** "[6]دون تحديد قائمة هذه الرسوم التي تدخل كلها في إطار الأتاوى المفروضة لقاء خدمات مقدمة للمواطنين [7].

يتضح من خلال قانون البلدية، تردد المشرع في وضع سياسة لا مركزية حقيقية. فهو من جهة، يعترف بصلاحيات واسعة للمجالس الشعبية البلدية، ومن جهة أخرى، يمنعها من التصويت

1- أنظر، المادة 01/164 من القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

2- أنظر، مكلكل بوزيان، المرجع السابق، ص.112

3- مرجع سبق ذكره.

4- أنظر، المواد من 261إلى 264 من الأمر 24/67، المتضمن القانون البلدي، مرجع سبق ذكره .

5- مرجع سبق ذكره .

6-المادة 2/164، المرجع نفسه .

7-

Cf. Moussa (Z) : "Les finances locales, une tentative d'approche" , in ANNALES U.R.A.M.A,Université Mentouri ,Constantine ,1998,P36.

على معدلات بعض الرسوم والضرائب المحلية[1].

2- الإطلاع والمصادقة على الحساب الإداري:

يراقب المجلس الشعبي البلدي مدى تجسيد الجهاز التنفيذي لميزانية البلدية من خلال الإطلاع على الحسابات الإدارية [2] .

تنفذ ميزانية البلدية عن طريق حسابين سنويين، يضمّان حصيلة العمليات المالية للسنة السابقة. وهما الحساب الإداري المقدم من طرف الجهاز التنفيذي أي رئيس المجلس الشعبي البلدي وحساب التسيير المعدّ من طرف القابض البلدي.

رغم تضمّنهما نفس الموضوع، وهو تنفيذ ميزانية البلدية، فهما متمايزان للاختلاف الموجود في طبيعة كل قائم على الحساب. فالأول متعلق بالآمر بالصرف وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتولى قانونا الإنفاق . أما الثاني فيرتبط بالقائم على ضمان سير العمليات الحسابية ومتابعة – تحت عهدته – استخلاص جميع مداخيل البلدية والمبالغ التي ترجع إليها [3]وهو القابض البلدي [4].

كما أنّ الاختلاف بين الحسابين تستلزمه قواعد المحاسبة العمومية، لأنّ المقارنة بين هاذين الحسابين تسمح لنا بالتأكد من عدم التلاعب في الحسابات أو الاختلاس عند تنفيذ الميزانية.

يطّلع المجلس الشعبي البلدي على الحساب الإداري [5] ويحدد بمداولة الإيـــرادات والنفقات

1- جاءت المادة 12 من قانون المالية لسنة 2002 بتجديد في الجباية المحلية، وذلك عن طريق إشراك المجالس الشعبية البلدية في تحديد تعريفة رسم إزالة القمامة المنزلية ، في أجل أقصاه (3) سنوات يبدأ حسابها من 1 جانفي 2002، ويتم هذا التحديد طبقا لجدول أسعار قدر المشرع فيه الحد الأدنى والأقصى ليترك مهمة تحديد رسم القمامة بالتدقيق للمجالس البلدية من خلال مداولاتها. كما تتكفل المجالس الشعبية البلدية بعملية تصفية وتحصيل الرسم وكذلك كل المنازعات المتعلقة به. أنظر، محمد عبدو بودربالة : " الإصلاح الضريبي " ، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 3 ، جوان 2003، ص 124.

2- Cf. Muller –Quoy (I), op. Cit, pp137-138 .

3- أنظر ، المادة 173 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

4- هو محاسب تعيّنه الخزينة العمومية ويخضع لرقابتها، أنظر، المادة 172، المرجع نفسه.

5- يعرض الحساب الإداري في نفس الشكل الذي تعرض فيه الميزانية ، أي قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وكل قسم يحتوي أبواب ومواد حول النفقات والإيرادات ، كما يجب أن يحدد المبالغ الواجب تغطيتها ، والنفقات التي تمت ، قيمة القروض، العجز أو الفائض .

ومنه نتائج السنة المالية التي قد ينتج عنها عجز أو فائض[1]، يتم تداركه في الميزانية الإضافية أو الميزانية الموالية. يخضع كل من الحساب الإداري وحساب تسيير القابض إلى مصادقة المجلس ويتم التصويت عليهما منفصلين قبل المداولة حول الميزانية الإضافية للسنة الجارية [2] .

يعتبر كلا من الحساب الإداري وحساب التسيير مصادقا عليه إذا صوتت عليه الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الممارسين الحاضرين.

ثانيا- وظائف الإدارة العامة .

يعدّ التوظيف، إدارة ممتلكات البلدية، المصادقة على الصفقات العمومية، إنشاء المرافق العامة والتعاون بين البلديات من أهم الصلاحيات [3] التي تدخل ضمن وظائف الإدارة العامة التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي.

1- توظيف مستخدمي البلدية:

يملك المجلس الشعبي البلدي صلاحيات حصرية فيما يخص توفير التأطير البشري في البلدية، لأنّه مقيد بقواعد تشريعية وتنظيمية تحدد له مجال تدخله [4].

يخضع التوظيف لعدّة مراحل بدءا من خلق المنصب المالي إلى غاية انتهاء العلاقة المهنية مرورا بالتعيين وتسيير الحياة المهنية (الترقية، الرقابة، التحويل).

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في حدود المرحلة الأولى من التوظيف أي خلق المنصب المالي وتحديد عدد المناصب والأسلاك [5] المطلوبة، وهو في ذلك مقيـــد من جهة، بمخطط

1- أنظر، المادة 170 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2- الطيب ماتلو: "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية" ، مجلة الفكر البرلماني ، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 07، ديسمبر 2004 ، ص ص 90، 91.

3- يضاف إلى هذه الصلاحيات، إدارة محفوظات البلدية واختيار نواب الرئيس.

4 – أنظر، المادة 127 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

5 – تحتوي إدارة البلدية على سلكين :سلك الإدارة العامة وسلك الإدارة التقنية وكل سلك يضم مجموعة من الرتب ، أنظر المادتين 23و70 من المرسوم التنفيذي 26/91 ، المؤرخ في 02فيفيري1991 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين لقطاع البلديات ، ج رج ج ،عدد 06 .

التوظيف[1] الخاص بكل بلدية[2]، ومن جهة ثانية، بالرقابة المفروضة عليه من السلطة الوصية.

تنصب هذه الرقابة على شقين: الأول يتعلق بمدى احترام المجلس للقواعد القانونية والتنظيمية الخاصة بالتوظيف (مبدأ المشروعية). والثاني يرتبط بمدى إستعاب وتحمل ميزانية البلدية للمناصب المفتوحة؛ أي قدرات البلدية المالية (مبدأ الملاءمة).

أما فيما يخص التعيين [3]، التثبيت في المنصب وتسيير الحياة المهنية من ترقية وتحويل ورقابة فهي من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي [4].

الأصل أن يتم التوظيف "بواسطة مسابقة على أساس اختبار أو شهادة أو امتحان أو اختبار مهني" [5] يحدد شروط وكيفيات تنظيمه القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية [6].

يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي - بناءا على مداولة المجلس الشعبي البلدي التي تحدد له عدد المناصب المفتوحة ونوع الأسلاك- القرار المتضمن فتح المسابقة محددا الشروط القانونية للمشاركة ، عدد المناصب المعروضة، تاريخ فتح وختـــم التسجيلات، تـــاريخ و مكـــان إجراء

1- تعدّ مفتشيه الوظيفة العمومية المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية بالاشتراك مع مصلحة المستخدمين لكل بلدية مع الأخذ بعين الاعتبار احتياجات البلدية وإمكانياتها المالية، أنظر، المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 125/95 المؤرخ في 29 أفريل 1995، يتعلق بمتفشيات الوظيفة العمومية، ج رج ج ، عدد 26 .

2- أنظر ، المادة 8 من المرسوم التنفيذي 91/ 26 ، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين لقطاع البلديات، المرجع السابق .

3- يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعيين كل موظفي البلدية باستثناء :الكاتب العام للبلدية التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والكاتب العام لمجلس التنسيق الحضري، اللذان يتم تعيينهما بقرار من وزير الداخلية أنظر، المادة02 من المرسوم التنفيذي رقم 27/91 المؤرخ في 2 فيفري 1991 يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية ، ج ر ج ج،عدد 06 .

4- أنظر، المادة 12 من المرسوم التنفيذي 26/91، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين لقطاع البلديات، المرجع السابق والمادة الأولى من المرسوم التنفيذي 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، ج رج ج ، عدد 13.

5- المادة 08 من المرسوم التنفيذي 26/91، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين لقطاع البلديات، المرجع السابق

6- أنظر، المادة 10، المرجع نفسه، وكذلك القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/07/22 والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1998/10/12 والقرار الوزراي المشترك المؤرخ في 1998/05/25 معدل ومتمم بالقرار المؤرخ في 2002/05/12، رشيد وابل، أحمد التيجاني بلعروسي: "قانون الوظيف العمومي" ، دار هومة ، الجزائر ،ط1 ،2003 ص ص ،330، -348.

الاختبار [1] . وكاستثناء على ذلك أجاز المشرع للبلدية أن تلجأ إلى توظيف خبراء ومختصين عن طريق التعاقد ، أي دون تنظيم مسابقة لكن لمدة محددة وليس على سبيل الدوام .

مما سبق، يتضح بأنّ المجالس الشعبية البلدية لا تتحكم فعلا في خلق مواردها البشرية وهو ما يتعارض مع تجسيد لا مركزية حقيقية. لذا، على المشرع أن يمنح مزيدا من الاستقلال والحرية للمنتخبين المحلين في التوظيف ولما لا الاتجاه نحو تأسيس وظيفة عمومية محلية [2] .

2-إدارة ممتلكات البلدية:

يختص المجلس الشعبي البلدي بإدارة وتسيير ممتلكات البلدية العقارية سواء العمومية منها أو الخاصة وفقا للقوانين والتنظيمات السارية [3]. في هذا الإطار، يتداول المجلس الشعبي البلدي لتحديد طرق وكيفيات إدارة الممتلكات العقارية البلدية.

-كتخصيص بعض العقارات للمرافق العامة مثل مرفق المقابر [4] .

-التنازل عن الحقوق العينية التبعية كحق الانتفاع، الاستغلال والامتياز بمقابل لفائدة مؤسسات عمومية، خاصة أو أشخاص طبيعيين.

-تجديد عقود الامتياز.

-تحديد الأتاوى واجبة الدفع مقابل استغلال الأسواق المذابح المواقف ، والطريق العمومي .

-قبول الهبات والوصايا [5].

-تقرير بناء، صيانة وإصلاح العقارات البلدية.

1- أنظر، المادة 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/07/22، رشيد وابل، أحمد التيجاني بلعروسي، قانون الوظيف العمومي، المرجع السابق.

2- تمكن البرلمان، الفرنسي سنة 1984 ، بناءا على المواد من 74 إلى 75 من الدستور – التي تمنح حرية الإدارة للمجموعات المحلية -من وضع قانون خاص بالوظيفة العمومية على المستوى المحلي وقد تم تعديله منذ 1987 ، أنظر ،
Cf. Houissa- Kchouk (S):" Les ressources humaines des collectivités publiques locales " , in Décentralisation et démocratie en Tunisie (livre collectif) , Imprimerie officielle de la république Tunisienne , Tunis,S.D, p14.

3- أنظر، المادة 112 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

4- أنظر ، المادة 113، المرجع نفسه .

5- أنظر، المادتين 45و46 من القانون رقم 30/90، المؤرخ في 1990/12/01، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج ، عدد52 والمادة 115 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

أما فيما يخص بيع ممتلكات البلدية، فالمجلس الشعبي البلدي لا يمكنه بأي حال من الأحوال التصرف في الأملاك العمومية للبلدية بالبيع أو التنازل حسب قانون الأملاك الوطنية [1].

أما الملكية الخاصة فيجوز بيعها والتصرف فيها ولكن ليس بطريقة مباشرة ، فقد ألزم قانون التوجيه العقاري [2] المجالس الشعبية البلدية بمفردها أو بالتعاون مع المجالس الشعبية الولائية بإنشاء هيئات مستقلة تتولى تسيير وتنظيم الاحتياطات العقارية للبلدية [3]. حيث تكلف هذه الأخيرة بدخول السوق العقارية والتعامل المباشر مع الأشخاص الطبيعيين أو الخواص لصالح البلدية [4].

وتسمى هذه الهيئات الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين .

يعتبر كل تصرف بقصد البيع أو التنازل عن أملاك عقارية خاصة تابعة للبلدية تصرفا باطلا ودون أثر إذا لم يتم عن طريق الوكالة المحلية، باستثناء التعامل مع الأشخاص العمومية[5].

3- المصادقة على الصفقات العمومية .

في إطار توفير الوسائل القانونية الضرورية لتسيير البلدية يختص المجلس الشعبي البلدي بالمصادقة على الصفقات العمومية [6] .

تلتزم البلدية أثناء إجراء الصفقة العمومية بدفع مقابلها للمتعامل المتعاقد مباشرة وتسجل هذه النفقات في ميزانية البلدية . لهذا، ونظرا لأهمية وحساسية هذا المجال، فقد قيّد المشرع المجالس الشعبية البلدية بقواعد صارمة لاختيار المتعاقد معها.

1- أنظر ، المادة 66 من القانون رقم 30/90 ، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المرجع السابق .

2- القانون رقم 25/90 ، المؤرخ في 1990/11/18 ، ج ر ج ج ، عدد 49.

3- أنظر المادة 73 ، المرجع نفسه .

4- أنظر ، المادتين 03 و04 من المرسوم التنفيذي رقم 405/90، المؤرخ في 1990/12/22، المتضمن تحديد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين والحضريين، ج ر ج ج ، عدد 56.

5- يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقرر التنازل وتبادل الأراضي في إطار إنجاز تجهيزات عمومية دون المرور عبر الوكالة المحلية، أنظر المادة 2/73 من القانون 25/90،المتضمن قانون التوجيه العقاري ، المرجع السابق.

6- الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة تهدف إلى إنجاز أشغال اقتناء مواد ، خدمات أو دراسات لحساب المصلحة المتعاقدة أنظر المادة 20 من المرسوم الرئيسي 250/02، المؤرخ في 24 جويلية 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج عدد ،52 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 301/03، المؤرخ في 11/09 2003،ج.ر.ج.ج،عدد55 .

يتداول المجلس الشعبي البلدي بخصوص الصفقة[1]بعد أن تمر بإجراءات الدراسة والرقابة التي تتولاها لجان مختصة بذلك ومنشأة لهذا الغرض وهي لجنة الصفقات العمومية [2]، لجنة فتح العروض[3] ولجنة تقييم العروض[4]. يصادق المجلس الشعبي البلدي على إجراءات منح الصفقة ويرخص لرئيس المجلس بإمضائها .

4- إنشاء المرافق العامة والتعاون بين البلديات.

تجسيدا لصلاحياتها، تنشأ المجالس الشعبية البلدية مرافق عامة وقد تلجأ إلى التعاون مع بلديات أخرى .

4-1- إنشاء المرافق العامة .

لا تكتفي المجالس الشعبية البلدية بإنشاء المرافق العامة بل و تختار أيضا الأسلوب المناسب لتسير هذه المرافق.

ذكرت المادة 132 من قانون البلدية جملة من المرافق الضرورية [5] كحد أدنى من الخدمات المقدمة للمواطنين، يتعين على كل مجلس شعبي بلدي أن يوفرها.

كما أجاز المشرع [6] للمجالس الشعبية البلدية – كلا حسب قدراتها والوسائل المتوفرة لديها – أن تضيف ما تراه مناسبا من المصالح العمومية لتحقيق الطلبات الجماعية لسكان البلدية.

يختار المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة طريقة تسيير المرفق العام وهو في ذلك مقيد بإحدى الطرق التي حددها قانون البلدية 08/90 وهي : الاستغلال مباشر، المؤسسة العمومية وعقد

1- أنظر، المادة 114 من المرسوم الرئاسي 250/02، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المرجع السابق.

2- أنظر، المادتين 107 و108 ، المرجع نفسه.

3- أنظر، المادة 111 ، المرجع نفسه.

4- أنظر، المادة 120 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره .

5- كتوفير شبكات المياه الصالحة للشرب، صرف المياه القذرة وجمع القمامات المترلية.

-تنظيم الأسواق المغطاة وكل ما يتبعها من رقابة والأسواق الأسبوعية.

- الأوزان والمكاييل العمومية .

- توفير أماكن التوقف وتنظيمها.

- توفير النقل العمومي.

- توفير وتنظيم المقابر والمصالح الجنائزية.

6- أنظر، المادة 133 من القانون 08/90،المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

الامتياز.

* **الاستغلال المباشر** [1]: الأصل أن يستخدم هذا الأسلوب في إدارة بعض المرافق الإدارية التقليدية البسيطة ، كجمع القمامات المترلية والفضلات أو تنظيم المقابر والمصالح الجنائزية وقد تلجأ إليه المجالس كاستثناء لتسيير المرافق ذات الطبيعة الاقتصادية.

يقوم هذا الأسلوب على تسيير المرافق مباشرة من طرف البلدية أي باستخدام موظفيها وأموالها وهو لا يتمتع بشخصية معنوية [2].

الأصل أن تكون ميزانية هذا الأسلوب ضمن ميزانية البلدية. لكن وكاستثناء أجاز المشرع أن يقرر المجلس منح بعض المرافق المستغلة مباشرة ميزانية مستقلة [3].

يعد الاستغلال المباشر أكثر الأساليب استعمالا من طرف المجالس الشعبية البلدية، لأن هذا الأسلوب يمنح المنتخبين تحكم كلي من الناحية الإدارية والمالية في المرفق [4].

* **المؤسسة العمومية البلدية** [5] .

يمكن للمجالس الشعبية البلدية أن تختار أسلوب آخر لتسيير مرافقها وهو المؤسسة العمومية تتمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي [6] .

تقوم المؤسسة العمومية بنشاط معين تحدده المداولة التي أنشأتها، وتأخذ شكلين إما مؤسسة عمومية إدارية **(E.P.A)** ذات طابع إداري. أو مؤسسة عمومية صناعية تجارية (E.P.I.C) [7].

ما تجدر الإشارة إليه، أن قانون البلدية 08/90 ترك مهمة تحديد قواعد إنشاء وتنظيم وعمل المؤسسة العمومية للتنظيم الذي لم يصدر إلى غاية اليوم.

1- أنظر، عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص 186-ص187 .

2- أنظر، المادة 134 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

3- أنظر، المادة 135، المرجع نفسه.

4- Cf. Benletaiëf (M), " les services publics locaux ", in Décentralisation et démocratie en Tunisie, op.cit, p 161

5- أنظر، عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص ص 187-189.

6- أنظر، المادة 136 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

7- أنظر، المادة 137 ، المرجع نفسه.

في الواقع، وأمام غياب نصوص تنظيمية، تستمر المجالس الشعبية البلدية في تطبيق المرسوم رقم 200/83 [1] الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها في ظل أحكام قانون البلدية السابق الأمر 24/67 . وهنا يثور التساؤل عن مدى مشروعية هذا التصرف ؟

في الحقيقة، من الناحية القانونية يعدّ من غير المنطقي تطبيق هذا التنظيم؛ لأنّه صدر في ظل قانون البلدية السابق الامر24/67، وهو مختلف عن القانون الحالي 08/90. فقد كانت الجزائر تنتهج إيديولوجية اشتراكية ثم توجهت نحو الليبرالية واقتصاد السوق مما يستدعي أطر قانونية جديدة تتماشى وأهداف قانون البلدية الحالي .

لهذا من الأفضل استبعاد التنظيم السابق وإصدار تنظيم جديد يحدد بدقة كيفية إنشاء وتنظيم، تسيير وصلاحيات المؤسسة العمومية البلدية.

* **عقد الامتياز أو الالتزام**[2]: أجاز المشرع للمجالس الشعبية البلدية أن تقرر استغلال مرفق في شكل عقد امتياز ولكنه أورد قيودا على ذلك. وهو من جهة، عدم تمكن البلدية من إدارة المرفق مباشرة، ومن جهة أخرى، أن لا يضرّ أسلوب الامتياز بمصالح البلدية [3].

يقصد بالامتياز أن تعهد الإدارة العمومية صاحبة الامتياز (البلدية) مهمة تسيير المرفق العام واستغلاله إلى شخص عام أو خاص-ولكن غالبا ما يكون خاصا- باستخدام وسائله وتحت مسؤوليته وهو الملتزم، ويتقاضى هذا الأخير مقابل خدماته رسوما من المنتفعين بالمرفق كما هو الحال في مرفق النقل العمومي، المذابح، التوقف ...الخ .

يفرغ الامتياز في شكل اتفاقية ودفتر شروط يصادق عليه الوالي بعد أن يتأكد من مطابقته للاتفاقيات المعمول بها.

4-2- التعاون بين البلديات.

رخص المشرع صراحة للمجالس الشعبية البلدية اللجوء إلى التعاون بين البلديات كتقنية لرفع التحدي الذي تواجهه البلديات بصفة خاصة والمجموعات المحلية بصفة عامة.

لقد أصبح التضامن بين البلديات مهما وضروريا بسبب ضخامة تكلفة الاستثمار في المجال

1- المؤرخ في1983/03/19 ، ج رج ج ، عدد 12.

2- أنظر، عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص ص 189-.195.

3- أنظر، المادة 1/138 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

الاجتماعي والثقافي المحلي، لاسيما أمام العجز الملحوظ للبلديات ماليا، تقنيا وبشريا. لهذا يعدّ التعاون بين البلديات الحل المناسب لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

نظم المشرع الأطر القانونية التي يتم من خلالها التعاون وحددها في شكلين[1] هما:

* **المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات**، التي تنشأ بموجب مداولة مجلسين شعبيين لبلديتين أو أكثر بغرض تحقيق الخدمات أو التجهيزات ذات النفع المشترك .تتمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

***اللّجنة المشتركة بين البلديات**، ويتم اللجوء لهذا الأسلوب في حالة عدم وجود مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات. تتكون اللجنة المشتركة بين البلديات من المنتخبين المحليين لكل البلديات المشتركة. وتتولى هذه الأخيرة إدارة وتسيير الأموال والحقوق المشاعة بين البلديات .

فيما يخص إنشاء وتنظيم وعمل المؤسسة العمومية المشتركة واللجنة المشتركة بين البلديات فقد أحالها المشرع إلى التنظيم الذي لم يصدر لغاية اليوم. مما يجعل مواد قانون البلدية حبرا على ورق غير قابلة للتطبيق.

مما سبق، يتضح بأنّ صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في إدارة وتسيير البلدية تدور كلها حول الإذن والترخيص لرئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة صلاحياته كممثل للبلدية. فلا يمكن لهذا الأخير أن يمارس أي صلاحية كالتوقيع على الصفقات العمومية أو الإذن بتنفيذ الميزانية دون الحصول على الموافقة الصريحة للمجلس الشعبي البلدي[2].

ب: الصلاحيات المتعلقة بالتهيئة و التعمير والجانب الاقتصادي و الاجتماعي.

إضافة لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي التقليدية، أوكل إليه قانون البلدية 08/90 مهمة تهيئة و تعمير محيط البلدية **(أولا)** و كذلك التنشيط الاقتصادي **(ثانيا)** و الاجتماعي لهذه الأخيرة **(ثالثا)**.

1- أنظر، المواد من 09 إلى 12 من القانون رقم 08/90، المرجع السابق .

2- أنظر، المادة 60 ، المرجع نفسه .

أولا -الصلاحيات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

منح المشرع عدّة صلاحيات للمجالس الشعبية البلدية لتحسين المحيط المعيشي للسكان وخلق توازن بين النمو الديمغرافي والنمو الاقتصادي داخل إقليم البلدية.

في هذا الإطار، تقوم المجالس الشعبية البلدية بإعداد مخططها التنموي قصير، متوسط وطويل المدى وتصادق عليه. غير أنها مقيدة في ذلك بأهداف برنامج الحكومة ومخطط الولاية التنموي.[1] كما تشارك من خلال أراء أو قرارات في الإجراءات المتعلقة بتهيئة إقليم البلدية بالهياكل القاعدية والأجهزة الأساسية [2] (كشبكات الطرق، قنوات صرف المياه القذرة، محطات النقل، المراكز الصحية ، المدارس ...الخ).

تختص المجالس الشعبية البلدية أيضا، برسم النسيج العمراني للبلدية والمحافظة عليه مع مراعاة النصوص القانونية والتنظيمية السارية. لهذا الغرض يعدّ كل مجلس بلدي مخطط شغل الأراضي، على ضوء المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي تعدّه الولاية مع الأخذ بعين الاعتبار المساحات المخصصة للفلاحة، المساحات الخضراء وكذلك انسجام المجموعات السكانية والطابع الجمالي للبلدية[3]. وفي هذا السياق تلعب المجالس الشعبية البلدية دورا في حماية البيئة، حيث اشترطت المادة 92 [4] الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي لإنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة.

في حين بالرجوع للنصوص القانونية المنظمة لحماية البيئة [5]، نجدها تتناقض مع نص المادة 92 من قانون البلدية 08/90، حيث تقصي المجلس الشعبي البلدي من أي مبادرة في مجال حماية البيئة وتمنح سلطة القرار لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يختص بمنح رخصة إستغلال مؤسسة من الصنف الثالث و كذلك التصريح في المؤسسات من الصنف الرابع.

1-أنظر، المادة 86 من القانون 08/90، المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق.

2- أنظر، المادتين 87و95، المرجع نفسه.

3- أنظر، المواد 90، 91 و94، المرجع نفسه.

4- المرجع نفسه.

5- أنظر، المادة 19 من القانون 10/03 المؤرخ في 2003/07/19،المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 وأنظر المادتين 03و24 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 ،المؤرخ في 2006/05/31، المتعلق بضبط التنظيم الذي يطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، المرجع السابق.

وعلى صعيد آخر يقع على عاتق كل مجلس شعبي بلدي مسؤولية حماية تراثه العمراني، من خلال المحافظة على المواقع الأثرية والطبيعة لقيمتها التاريخية والجمالية وحماية الطابع الجمالي والمعماري للبلدية، عن طريق انتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية [1] .

مما سبق، يتضح بأنّ المجالس الشعبية البلدية لا تتمتع بالحرية الكافية لاختيار التجهيزات المناسبة وتحديد أولويات إنجازها؛ حيث يقتصر دورها على تنفيذ مخطط وطني فرض عليها من المركز، دون مراعاة للاختلافات الموجودة بين البلديات من حيث طبيعتها وإمكانياتها[2]، وهو ما أدى إلى وجود إعتلالات خطيرة في توزيع السكان وإقامة النشاطات عبر التراب الوطني حسب ما لاحظه المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في تقريره سنة 1997 [3]. وقد أوصى في نهاية تقريره برد الاعتبار للجماعات المحلية باعتبارها المنشط الرئيسي للتهيئة العمرانية والتنمية المحلية.

ثانيا- الصلاحيات المتعلقة بالجانب الاجتماعي.

أوكل المشرع للمجالس الشعبية البلدية مهمة التنشيط الاجتماعي من خلال المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة التشغيل، السكن والتعليم ...الخ .

في مجال التعليم الأساسي وما قبل المدرسي[4]، ألزم المشرع المجالس الشعبية البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي حسب المقاييس الوطنية والخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات.

كما ألزمها باتخاذ أي إجراء من شأنه تشجيع التعليم ما قبل المدرسي وترقيته وتشجيع النقل المدرسي.

بالنسبة لمجال الأجهزة الاجتماعية والجماعية[5]، فإنّ المشرع ألزم المجالس الشعبية البلدية بإنجاز مراكز صحية وقاعات للعلاج وصيانتها. كما تقوم المجالس في حدود إمكانياتها والمساعدات

1- أنظر، المادة 93 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2- Cf. Moussa (Z), "La collectivité locale et le plan :Un domaine régenté par le pouvoir central",ANNALES U.R.A.M.A, Constantine, VOL3, 1999, PP53-70.

3- مرجع سبق ذكره.

4- أنظر، المواد 97إلى99 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

5- أنظر، المواد من 100 إلى 105 ، المرجع نفسه.

الممنوحة لها بإنجاز الهياكل الترفيهية، الثقافية والرياضية للتكفل بالشباب وصيانتها وتشجيع كل الجمعيات الناشطة في هذا الميدان.

تشارك المجالس الشعبية البلدية أيضا في صيانة المساجد والمدارس القرءانية الموجودة في ترابها وتضمن المحافظة على الممتلكات الدينية.

فيما يخص مجال السكن[1]. منح المشرع للمجالس دورا تشجيعيا وذلك بخلق الشروط الملائمة للترقية العقارية وتشجيع إنشاء التعاونيات العقارية والجمعيات المهتمة بحماية العقارات وصيانتها وتجديدها في تراب البلدية. كما أجاز لها المشاركة في عملية الترقية العقارية من خلال إنشاء مؤسسات للبناء.

أناط قانون البلدية أيضا المجالس الشعبية البلدية بصلاحيات عديدة لحماية النظام العام داخل إقليم البلدية.

في هذا الإطار تتولى المجالس الشعبية البلدية مهمة المحافظة على الأمن العام بإقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى هيئات أخرى (الولاية، مصالح الأمن) [2]. كما تسهر على حفظ الصحة العمومية [3]، حماية التربة والموارد المائية، لتحسين إطار الحياة داخل إقليم البلدية[4].

ثالثا- الصلاحيات المتعلقة بالجانب الاقتصادي.

رخص قانون البلدية 08/90 للمجالس الشعبية البلدية القيام بكل مبادرة تهدف إلى تطوير الأنشطة الاقتصادية المبرمجة ضمن مخططاتها التنموية. وكذلك تشجيع المتعاملون الاقتصاديون وتهيئة الظروف الملائمة للاستثمار[5].

كما أجـــاز لهـــا المشرع الخوض في مجـــال الاستثمار من خلال تخصيص جزء من رأسمالها

1- أنظر، المادة 106من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.
2- أنظر، المادة 96 ، المرجع نفسه .
3- أنظر، المادة 107، المرجع نفسه.
4- أنظر، المادة 108، المرجع نفسه.
5- أنظر ، المادة 88، المرجع نفسه.

وإسناده لصناديق المساهمة [1] التي تتولى مهمة تسيير هذه الأموال[2].

تجدر الإشارة، إلى أنّه تم إلغاء صناديق المساهمة بموجب الأمر رقم 25/95 [3] المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. الذي أنشأ الشركات القابضة وألغيت بدورها بموجب الأمر 04/01 [4] .الذي أنشأ المؤسسات العمومية الاقتصادية و أوكل لها مهمة تسيير الأموال المستثمرة من طرف الدولة أو أي شخص معنوي خاضع للقانون العام كالجماعات المحلية.

إلاّ أنّه في الواقع، لم تتمكن البلديات من الخوض في ميدان الاستثمار، لأنّها لا تملك الإمكانيات المالية الكافية لذلك، فالمجالس الشعبية البلدية لم تتمكن حتى من توفير التجهيزات الأساسية للبلدية فما بالك بالاستثمار [5].

منح المشرع الجزائري صلاحيات واسعة وهامة للمجالس الشعبية البلدية. تتعلق بمختلف مظاهر الحياة، وهو ما يتناقض مع التوجه الليبرالي الذي تبناه المشرع الدستوري من خلال دستوريّ 1989و1996.

إنّ التوجه الليبرالي يفترض انحصار لدور الدولة والجماعات المحلية- بما فيها البلديات- من الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وفقا لنص المادة 37 من دستور 96 [6].

1-أنظر، المادتين 109 و110من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2- في إطار التحول من الاقتصاد الموجه في ظل الاشتراكية إلى اقتصاد السوق وفتح المجال أمام خوصصة الشركات العمومية من خلال القانون 01/88 و02/88 تم إنشاء صناديق المساهمة بموجب القانون 01/88 (ج ر ج ج، عدد 02) للقيام باستثمارات اقتصادية لحساب الدولة ، أنظر ، محفوظ لعشب :" الوجيز في القانون الاقتصادي النظرية العامة وتطبيقاتها في الجزائر " ، د.م.ج ، الجزائر ، 1993 ، ص 89 و ص 97 وص 98.

3- المؤرخ في 1995/09/25، ج ر ج ج ، عدد 55.

4- المؤرخ في 2001/08/20، ج ر ج ج، عدد 47.

5- Cf. Moussa (Z) : « Les équipements collectifs un mode de traitement des problèmes locaux » ,ANNALE L.E.R.M.M,Université Mentouri, Constantine, VOL IV,2001,P68.
-Moussa (Z) : « Les finance locales :Une tentative d'approche »,op.cit, P40.
-Seriak (L) : « Décentralisation et animation des collectivités locales », E.N.A.G, Algérie,1998, P30.

6- " حرية التجارة و الصناعة مضمونة و تمارس في إطار القانون " .

في حين حافظ قانون البلدية 08/90 بشكل شبه كلي على الصلاحيات التي خوّلت للمجالس الشعبية البلدية في ظل القانون السابق الأمر 24/67. ولو أنها صيغت بعبارات أقل إلزاما مقارنة بهذا الأخير.

إلاّ أنّه، ورغم كثرة هذه الصلاحيات، فإنّها تظل شكلية نظرية لا تمارسها المجالس الشعبية البلدية فعلا. ويعود السبب في ذلك، من جهة، إلى مبدأ الاختصاص العام الذي تبناه المشرع، حيث نتج عنه غموض الصلاحيات مما استلزم صدور تنظيمات توضح كيفية ممارستها.

لكن في الواقع، إما أن تصدر هذه التنظيمات دون أن تتنازل فيها السلطة المركزية فعلا عن الاختصاص الممنوح للمجالس المحلية. وهو ما يؤدي إلى حدوث تداخل بين الصلاحيات ومنه جمود المجالس المنتخبة في انتظار الموافقة الصريحة للسلطة المركزية . أو لا يصدر هذا التنظيم أصلا فتؤول الصلاحية لعدم التطبيق.

ومن جهة ثانية، يحتاج تجسيد هذه الصلاحيات على أرض الواقع لإمكانيات ووسائل لطالما افتقرت إليها البلديات، وإلى قدر من الاستقلال تتطلع إليه هذه الأخيرة. وهو ما سيتضح في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: حدود ممارسة المجلس الشعبي البلدي لصلاحياته.

ترتبط مدى فعالية المجالس الشعبية البلدية في ممارسة صلاحياتها بشرطين أساسيين هما:
- مدى توافر الوسائل المناسبة والضرورية لتجسيد الصلاحيات؟ **(الفرع الأول).**
- مدى تمتع المنتخبين المحليين بسلطة القرار وحرية المبادرة لممارسة صلاحياتهم؟ **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: ضعف وسائل ممارسة الصلاحيات.

إنّ تحويل الاختصاص دون تحويل الوسائل الضرورية لممارسته يعني الاكتفاء بمفهوم صوري للامركزية الإقليمية .

هذا هو واقع المجالس الشعبية البلدية في الجزائر حيث تعاني هذه الأخيرة من نقص الموارد المالية (ا). عدم كفاءة الموارد البشرية (**ب**) .

ا : عدم كفاية الموارد المالية.

تعتبر الموارد المالية من أهم الوسائل الواجب توفيرها، لأنّها تمكّن المجالس الشعبية البلدية من ممارسة صلاحياتها وتجسيد برنامجها فعلا، وتمنح المنتخبين الاستقلال الكافي لتسيير البلدية وفقا للخيارات التي يروها مناسبة .

تترجم الموارد المالية في شكل ميزانية يصادق عليها المجلس الشعبي البلدي، وتعكس سياسته. فكلما كانت هذه الأخيرة شفافة ومنسجمة كلما كان تسيير المجلس ديمقراطيا وفعّالا. وكلما تحكم المجلس في الميزانية كلما كانت ذات مردودية أكبر .

إذن، من خلال الميزانية يتضح لنا مدى قدرة المجالس الشعبية البلدية على تنفيذ سياستها واقعيا، ومنه معرفة مدى تمتعها بالموارد المالية الكافية والمستقلة ؟

تتكون ميزانية البلدية من إيرادات ونفقات، تشكل الإرادات الجزء المهم لأنّ كل أزمة تطرأ على الميزانية ترتبط بها. إذ كلما كانت الإيرادات كافية ومستقلة كلما كان المجلس الشعبي البلدي أكثر استقلالا وحرية في تنفيذ سياسته والعكس [1].

كما أنه من خلال الإيرادات يمكن للسلطة المركزية أن تسيطر على البلديات وعلى قراراتها الاقتصادية التنموية [2] .

لطالما شهدت الموارد المالية للبلديات – ولا تزال – عجزا مزمنا [3] بسبب ضعف الموارد وكثرة النفقات خاصة في المجالات التالية :

***التعمير المتسارع** : إن تهيئة وتعمير البلديات مكلف جدا ولكنه مهم ، فالتجهيزات المحلية هي هياكل أساسية وضرورية لمعيشة السكان ، كما أنها مهمة للاستثمار والتنمية الاقتصادية في إقليم الدولة .

* **تطوير وزيادة المرافق العامة** : ينتج عن تعمير البلدية ارتفاع في نسبة السكان وهو ما يحتاج لتطوير المرافق العمومية وزيادة مرافق أخرى وكلها تحتاج لنفقات التجهيز والتوظيف ، وهي نفقات إلزامية لا مردود لها .

1- Cf. Moussa (Z) :" Les finances locales : une tentative d'approche ", op, cit, p 33.

2- Ibidem.

3- أنظر، مصطفى دريوش ، المرجع السابق ، 96 وكذلك

" Le nombre de communes déficitaires est encore beaucoup plus important dans les années 90, on compte 967 en 1993, 795 en 1994 ,925 en 1995 , aujourd'hui 900 communes sur 1541 sont en déficit chronique . le déficit à même atteint deux milliard de dinars en 1997", Moussa (Z) :" Les finances locales…", op ,. Cit, p41.

" En 1999, le ministre de l'intérieur , en soulevant la question des ressources financière affirme que 230 communes accusent un déficit chronique …" , Moussa(Z) :" Les équipements collectifs un mode de traitement...",op.cit,P68.

* **نفقات المستخدمين** [1] : تعتبر هذه الأخيرة أعلى نسبة في نفقات البلدية [2] . لقد كانت هناك محاولات عديدة منذ 1965 للتحكم والحد من ارتفاع نسبة نفقات التوظيف لكن دون جدوى [3] ، لأنها مرتبطة بالوضعية الاقتصادية وتتأثر مباشرة بارتفاع معدل السكان.

***تحمّل البلديات بديون ثقيلة** [4] : يرجع السبب في هذه الديون لـــ :

- عدم احترام قواعد تسيير المحاسبة العمومية .
- الإنفاق في غياب قروض غير كافية .
- عدم تطبيق أحكام قانون الصفقات العمومية الذي أدى إلى إبرام عقود وتراكم ديون متنازع فيها.
- حتمية التكفل بنفقات جديدة كتلك الناتجة عن عملية تنفيذ أحكام وقرارات العدالة الصادرة ضد المجالس الشعبية البلدية بعد إدماج أراضي الخواص في الاحتياطات العقارية.

* **تداخل الاختصاص بين الدولة، الولاية والبلديات** ، أدى إلى تحميل البلديات بنفقات تخرج عن اختصاصاتها وأكثر من طاقتها، كما أنه خلال العشرية الأخيرة التي عرفتها البلاد، ونظرا لقرب الإدارة من المواطن فإن الدولة حملت البلديات بعض المهام ذات الطابع الوطني التي لا تدخل أساسا في اختصاصها دون أن ترفقها بالموارد الخاصة بها [5]كمجال الأمن.

مقابل هذه النفقات الثقيلة فإنّ المجالس الشعبية البلدية لا تملك الموارد الكافية لسدها .

1- لقد بلغت نسبة النفقات المخصصة للموظفين في ميزانية بلدية عنابة لسنة 2005 67% من مجمل نفقات البلدية أنظر ، ملحق رقم 02، نسخة عن الميزانية الأولية لسنة 2005 لبلدية عنابة .

2- من المعلوم أنه إذا فاقت نسبة النفقات المخصصة للمستخدمين 46% من الميزانية فإن هذه الأخيرة تفقد فعاليتها ومردوديتها . أنظر في ذلك ، رشيد عبيد مداخلة بمناسبة ندوة حول الإصلاحات المالية والجباية المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، عدد03، جوان 2003 ،ص 134 .

3- Cf. Moussa (Z) :" Les finances locales …….. ", op cit, p 42.

4- أنظر ، الطيب ماتلو :" مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة " ، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002 ، ص 104- وص 105.

5- أنظر، محمد عبدو بودربالة ، المرجع السابق ، ص 119-و ص120.

تتكون موارد البلدية [1] من مصدرين تعتمد عليها المجالس الشعبية البلدية بصفة أساسية لتمويل ميزانيتها.

الأول داخلي ويحتوي حصيلة الموارد الجبائية والرسوم المخصصة للبلدية ومداخيل ممتلكاتها.

والثاني خارجي ويتكون من المساعدات والقروض الممنوحة من الدولة.

أولا- موارد البلدية الداخلية : تحتل حصيلة الموارد الجبائية والرسوم مكانة مهمة [2] في الموارد الخاصة بالبلدية لأنها تشكل دائما المصدر الأساسي[3] لتمويل نشاطها.

تنقسم الضرائب والرسوم المخصصة للبلدية إلى ثلاثة أنواع: الأولى مخصصة كلية للبلدية والثانية تنقسم بين البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، أما الثالثة فتخصص حصة للدولة والباقي يوزع بين الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية والجدول الأتي يوضح ذلك :

1- أنظر، المادة 146 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

2 - Cf. Moussa (Z) :" Les finances locales : une tentative … " op. cit, p33.

وكذلك، مسعود شيهوب :" أسس الإدارة المحلية وتطبيقها ...." ،مرجع سبق ذكره ، ص 166.

- محند واعمر علي زيان :" نظرة حول المالية العمومية المحلية "، مجلة الفكر البرلماني ، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر العدد الأول ، ديسمبر 2002 ، ص 112.

3- تقدر نسبة الموارد الضريبية والرسوم بـــ 90% مقارنة بالموارد المالية الأخرى التي لا تتعدى نسبة 10% ، أنظر ، محمد عبدو بودربالة، المرجع السابق ، ص 118.

	نوع الضريبة أو الرسم	البلدية	الولاية	ص.م.ج.م[1]	الدولة
الضرائب و الرسوم المخصصة كلية للبلدية	الرسم العقاري على الملكيات المبنية (T.F.P.B)[2] الرسم	%100	-	-	-
	العقاري على الملكيات غير المبنية (T.F.P.N.B) [3]	%100	-	-	-
	الرسم المتعلق بإزالة القمامات المترلية للسكان[4].	%100	-	-	-
	رسم الإقامة[5] .	%100	-	-	-
	الرسم الخاص على الرخص العقارية[6].	%100	-	-	-
	الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية[7].	%100	-	-	-
	رسم السكن[8] .	%100	-	-	-
الضرائب والرسوم الموزعة بين البلديات، الولايات و ص.م.ج.م	الرسم على النشاط المهني. (T.A.P) [9].	%65	-	%29.5	%05.5
الضرائب و الرسوم الموزعة بين الجماعات المحلية و ص.م.ج.م و الدولة	الرسم على القيمة المضافة(T.V.A) [10]الأعمال المحققة في الداخل[11].	%10	-	%10	%80
	_ الأعمال المحققة ضمن الصادرات.	-	-	%15	%85
	الرسم على المذابح [12] .	%70	-	-	-
	الرسم على الذمة المالية [13] .	%20	-	-	%60
	الدمغة الجبائية على السيارات[14] .	-	-	%20	%80
	المنتوجات الضريبية المنجمية المخصصة للجماعات المحلية[15].				
	ضريبة الاستخراج.	-	-	[16] %20	%80
	الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية **(T.S)**.	-	-	[17] %50	%50
	الضريبة على أرباح المناجم 33% [18] **(I.B.M)**	-	-	%3	%30

* **جدول رقم 08:** الضرائب والرسوم المخصصة للبلدية وكيفيات توزيعها بينها وبين الولاية و ص.م.ج.م.و الدولة.

المصدر : جدول معد من طرف الباحثة.

1- لقد أنشئ الصندوق المشترك بين الجماعات المحلية (ص.م.ج.م) بموجب المرسوم رقم **134/73**، المؤرخ في **1973/08/09**، ولقد تم إعادة هيكلته بموجب المرسوم **226/86** المؤرخ في **1986/11/4** المتعلق بتنظيم وتسيير الصندوق المشترك للمجموعات المحلية ، ج ر ج ج ، عدد 45.

Cf .L'article 248, code des impôts directs et taxe assimilées,code des impôts, -2 recueil des textes législatifs et réglementaires sur la fiscalité Algérienne , BERTI éditions, , Alger, 2éme éd, 2001

= Cf. Idem, L'article 261. -3

يتضح من الجدول أن النظام الجبائي المحلي يتغذى بحوالي 15 رسما وضريبة، غير أنّ ميزانية

-Cf . L'article 263, code des impôts directs et taxes assimilées, op. cit. -4

5- أسس سنة 1998 لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو حمامات معدنية سياحية أو محطات مختلطة وهو يطبق على الأشخاص غير المقيمين في البلدية حيث يتراوح بين 20و30 دينار للشخص الواحد و60 دينار بالنسبة لكل عائلة، أنظر المادة 48 من القانون 16/05، المؤرخ في 2005/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر ج ج، عدد85.

6-تم رفع قيمة الرسوم المتعلقة بمختلف الرخص العقارية بموجب المادة 49 من القانون 16/05، المرجع نفسه.

7-أدرج الرسم بمقتضى المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000، أنظر، محمد عبدو بودربالة، المرجع السابق، ص.112

8-يستحق هذا الرسم على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر، عنابة، قسنطينة، وهران ويحدد سنويا كما يلي :

300دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني.

1200دج للمحلات ذات الطابع المهني، أنظر المادة 67 من القانون رقم 11/02، المؤرخ في 2002/12/24 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج ج، عدد 86.

9- إن الرسم على النشاط المهني عوض الرسم على النشاط الصناعي والتجاري بموجب قانون المالية لسنة 1996 يفرض بنسبة 2% على رقم المبيعات المحققة بالجزائر من طرف المكلفين بدفع الضريبة الذين يمارسون نشاط تجاري وصناعي أو غير تجاري

Cf .L'article 222,code des impôts directs et taxes assimilées,op.cit.

10- دخل الرسم على القيمة المضافة حيز التنفيذ في أفريل 1992 خلافا للرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (T.U.G.P) والرسم الوحيد على إنتاج الخدمات (T.U.G.P.S) ، أنظر، محمد عبدو بودربالة، المرجع السابق، ص .113

11-أنظر، المادة 10من الأمر 04/06، المؤرخ في 2006/07/15 ، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة2006، ج ر ج ج، عدد.47

12- يقدر الرسم على المذابح ب 5دج. 30% المتبقية تخصص لصندوق الحماية والصحة الحيوانية مقيد بالحساب رقم .302_070

Cf. L'article 452, code des impôts indirects, code des impôts,op.cit

13- أنظر، محمد عبدو بودربالة، المرجع السابق، ص115.

14- 20 % المتبقية تخصص للصندوق الأموال الوطنية للسكن مقيد بالحساب رقم 050-302.

Cf .L'article 282, code des impôts directs et taxes assimilées,op.cit

15-أنظر المادة 154 من القانون رقم 10/01، المؤرخ في 2001/07/03، المتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج،عدد35.

16-20% من ضريبة الاستخراج تدفع في الصندوق المشترك للجماعات المحلية لصالح البلديات، أنظر، المادة03 من المرسوم التنفيذي رقم 02 /471 ، المؤرخ في 2002/12/24 ، يحدد توزيع إيرادات إتاوة الاستخراج و الرسم المساحي بين صندوق الأملاك العمومية المنجمية و صندوق الجماعات المحلية المشترك لصالح البلديات، ج ر ج ج، عدد88.

17-50% من الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية تدفع في الصندوق المشترك للجماعات المحلية لصالح البلديات ، أنظر المادة 02من المرسوم التنفيذي رقم 471/02، المرجع نفسه.

18-أنظر المادة 163 من القانون رقم 10/01، المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

البلدية تعتمد على مردود رسمين[1] هما: الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة [2] .

يرتبط هذان الرسمان بالنشاط الاقتصادي، فكلما كانت الوضعية الاقتصادية في البلدية جيّدة كلما كانت مردودية هذين الرسمين أفضل، ولهذا فإنّ مردودهما يختلف من بلدية لأخرى حسب حالة النشاط الاقتصادي في إقليم البلدية. وهو ذات السبب الذي أدى إلى خلق فوارق كبيرة في توزيع الموارد المالية بين البلديات [3]، حيث تزداد البلديات الموجودة ضمن الأقطاب والمراكز الصناعية غنا وتزداد البلديات المعزولة فقرا.

أما باقي الرسوم، فالبعض منها مردوديتها قليلة لكونها لا تتطور بسرعة ولا تخضع لعدد كبير من المساهمين كالرسوم العقارية (الرسم العقاري على الملكيات المبنية والرسم العقاري على الملكيات غير المبنية ، رسم الرخص العقارية) والرسم المتعلق بإزالة القمامات المترلية .

والبعض الآخر لا تتمتع به كامل البلديات كرسم الإقامة، الّذي لا يطبق إلاّ في البلديات المصنفة كمحطات سياحية والضرائب والرسوم المنجمية[4] (ضريبة الاستخراج، الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية، الضريبة على أرباح المناجم)، التي لا تستفيد منها إلاّ البلديات التي يقع بإقليمها مناجم.

هذا، ومن الملاحظ أيضا أن هناك عدم تساوي واضح في توزيع عائدات الضرائب بين الدولة (السلطة المركزية) والجماعات المحلية .

حيث تتمتع الدولة بمصادر جبائية حديثة و متطورة مع التطور الاقتصادي لكونها تطبق

1-اعتمدت ميزانية البلدية أيضا على رسم ذا مردودية عالية نسبيا هو الدفع الجزافي، غير أنه الغي بموجب المادة 13 من القانون 16/05 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، المرجع السابق.

2- أنظر، دحو ولد قابلية : مداخلة بمناسبة ندوة حول الإصلاحات المالية والجبائية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد3، جوان 2003 ، ص 103 .

3- Cf.Moussa(Z),"Les finances locales ……",op.cit,P34et P35 .

4- أنظر، محمد عبدو بودربالة، المرجع السابق، ص 115 و ص 116.

على الفوائد،رأس المال و رقم الأعمال[1].بينما تستفيد البلديات بموارد جبائية ذات مردودية ضئيلة وغير كافية لتحقيق أهدافها، مما يضطرها لطلب مساعدات من الدولة.

يضاف للتوزيع غير العادل للموارد الجبائية بين الدولة والبلديات، الارتباط الضريبي لهذه الأخيرة .

توجد هذه التبعية الضريبية في كل نظام جبائي، إذ يقوم هذا الأخير على مبدأ أساسي هو "لا ضريبة دون نص"[2]، حيث تتولى السلطة المركزية، فرض الضريبة، تحديد وعائها وكذلك تحصيلها. بينما يقتصر دور المجموعات المحلية (البلدية) على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع للأسس الضريبية ثم يحول إليها هذا المبلغ كل شهر من الخزينة الولائية.

في الواقع ، تعجز معظم المجالس الشعبية البلدية حتى عن تحديد توقعات الأسس الضريبية العائدة لها، لنقص الإطارات الكفأة [3]لديها و عدم امتلاكها التقنيات اللازمة.

يتضح مما سبق، بأنّه لا يوجد نظام ضريبي محلي بمعنى الكلمة أي مستقل وفعّال [4] كما هو الحال في الدول الأوروبية [5].

تتمثل المصادر الأخرى للمجموعات المحلية في منتجات الأملاك العقارية والمنقولة كتأجير المحلات التجارية والسكنية، تأجير تسيير قاعات السينما، مردود الأتاوى المفروضة على الانتفاع بالطريق العمومي، استغلال بعض المرافق العمومية، الموارد الناتجة عن بيع الأراضي الصالحة للبناء ضمن الاحتياطات العقارية البلدية، ناتج التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي .

1- كالضريبة على الدخل الإجمالي(**I.R.G**)، الضريبة على أرباح الشركات(**I.B.S**) والرسم على المنتوجات البترولية(**T.P.P**)

Cf. L’article 01et 135, code des impôts directs et taxes assimilées, et l’article 28 bis, code des taxes sur le chiffre d’affaires, code des impôts, op.cit.

2- أنظر ، المادة 164 من القانون 08/90، المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق .

3- أنظر ، محمد عبدو بودربالة ، المرجع السابق ، ص 122.

4- Cf.Moussa(Z) ," Les finances locales….",op.cit,P40

5- أنظر، محمد عبدو بودربالة ، المرجع السابق ، ص 119.

إنّ مردود كل هذه المصادر بسيط مقارنة بالاحتياجات المتطورة للبلديات، ويرجع السبب في ذلك بدرجة أولى للتسيير غير العقلاني [1]لممتلكات البلدية.

فمن جهة، قيمة إيجار أملاك البلدية متدنية ولا تتطور مع تطور التجهيزات المنجزة. ومن جهة أخرى، هناك صعوبة لتحصيل عائدات هذه المنتوجات بسبب نقص الكفاءات. حيث لا يوجد متابعة صارمة ويومية لاستفاء الحقوق العائدة للبلدية، الأمر الذي ينتهي بمتابعات قضائية تكلفتها أعلى من الأموال المستحقة أصلا . كما أن عائد هذه المصادر يخصص في مجمله لصيانة الحالة السيئة لهذه الأملاك .

إنّ التمويل الداخلي للبلدية – رغم تنوع مصادره – غير كاف وضعيف المردودية، إذ تصل بعض البلديات بصعوبة لتوازن ميزانيتها [2]والبعض الأخر يتخلى عن أغلب احتياجاته بل وأكثر من ذلك ، هناك من يعتمد على إعانات الدولة ليحقق احتياجاته الأساسية [3] .

ثانيا- موارد البلدية الخارجية:

أمام نقص مواردها الداخلية لا تجد المجالس الشعبية البلدية بدا من اللجوء إلى الموارد الخارجية التي توفرها الدولة لتحقيق احتياجاتها وخاصة التجهيز.

تأخذ الموارد الخارجية شكلين: القروض والمساعدات.

***القروض:**

لا تحبذ المجالس الشعبية البلدية وسيلة الاقتراض لكون هذه الأخيرة معقدة وتجعل البلديات مقيدة بتسديد فوائد القروض والأقساط السنوية. خاصة وأنها تعاني من نقص في

1- Cf.Moussa(Z), " Les finances locales ... " op.cit. ,p40.

2 - استطاعت بلدية عنابة أن تحقق توازنا بالميزانية الأولية لسنة **2005**، غير أنه بدراسة هذه الأخيرة نلاحظ غياب كلي للاستثمار ، اقتطاع حد أدنى لقسم التجهيز (**10%**) الذي يغلب عليه برامج الصيانة، حيث لم تسجل تجهيزات جديدة . هذا وقدرت نسبة النفقات ب **87.10**% من الميزانية، فلا يتبقى إلا **12.90%** للمجلس ليجسد سياسته. وما تجدر الإشارة إليه أن هذا المبلغ يدخل ضمنه أيضا مصاريف ضرورية كالكهرباء، الغاز، الماء والتأمين على العقارات والمنقولات أنظر، ملحق رقم 02 .

3- Cf.Moussa (Z) : " Les finances locales ... " op. cit , p41.

مواردها الداخلية التي تمتصها نفقات التسيير. ناهيك عن الرقابة الصارمة التي تمارسها الهيئات المقرضة على التسيير المالي للبلديات .

كما أنّ الهيئات المقرضة تأخذ بعين الاعتبار - عند منحها للقرض - الوضع المالي للبلديات وقدرتها على التسديد ، وهو ما أدى إلى عدم استفادة البلديات الفقيرة من القروض مما يجعلها في معانات دائمة من نقص التجهيز.

*** المساعدات :**

تعدّ المساعدات التي تمنحها الدولة أهم الموارد الخارجية التي تستفيد منها البلديات بل تشكل لدى الأغلبية منها المورد الرئيسي [1] .

توجه هذه الإعانات لسد العجز المالي الذي تعاني منه البلديات، حيث تسمح بموازنة الميزانية ، غير أنها تهدد في آن واحد الاستقلال المحلي حسب قاعدة " من يدفع يقود " .

تظهر هيمنة السلطة المركزية من خلال تنظيمها لهذه المساعدات بإرادتها المنفردة؛ فهي التي تقرر منحها، تحدد نسبتها وتخصيصها ولا تكتفي بالتوجيه فقط، بل هي صاحبة كل مبادرة لتجهيز البلديات [2] وبهذا تلغي كل حرية للبلديات وتجعلها تابعة لها.

تقدم الدولة هذه الإعانات حسب نموذج وحيد دون الأخذ بعين الاعتبار الاختلاف الموجود بين الجماعات المحلية ، فيما يخص الميزانية ، الموارد ، الخصائص وحتى الوضعية المالية الحقيقية لهذه البلديات العاجزة .

يدخل أيضا ضمن المساعدات تلك المقدمة من الصندوق المشترك للمجموعات المحلية [3]

يعتبر الصندوق المشترك للمجموعات المحلية نظام تضامن بين هذه الأخيرة، ويهدف إلى

1- Cf.Moussa(Z),"Les finances locales…",op.cit,P41.

2- Idem, P48. " Les collectivités locales, wilayates et communes sont des entités assistées puisque le financement de leur équipement est étatique à raison de 90% du total " ,

3- يعد صندوق الجماعات المحلية المشترك مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تتولى تسيير صندوق التضامن وصندوق الضمان البلديين وكذلك صندوق التضامن وصندوق الضمان الولائيين كما تقوم بمهام متعددة من بينها المساعدات أنظر ، المواد 01،02،11إلى 16 من المرسوم رقم 266/86 يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك ، مرجع سبق ذكره.

إعادة التوازن الجهوي من خلال التوزيع العادل للموارد بين مختلف البلديات [1]، إلاّ أنّه يفتقد للفعالية، فهو نظام مركزي [2]، غير متكيّف مع الواقع الحالي ويعاني من إجراءات ثقيلة ومعقدة[3]. كما أنّ في العشرية الأخيرة قلت المساعدات التي يقدمها الصندوق للبلديات؛ لأنّه أصبح يتكفل بنفقات ذات طابع أمني (الحرس البلدي) [4].

لهذا من الأفضل، أن يتم تقريبه أكثر من البلديات من خلال إنشاء صناديق محلية (جهوية ، ولائية) وبهذا يتسنى له تحديد -بشكل أفضل - احتياجات المجموعات المحلية.

تخصص كذلك الولايات مساعدات لصالح البلديات [5] ، تسجل هذه الإعانات من طرف المجلس الشعبي الولائي في الميزانية وتحت رقابة الوالي ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي.

يتضح مما سبق، بأنّ المجالس الشعبية البلدية تعيش أزمة مالية حقيقية تحتاج إلى حلول سريعة.من جهة ، نفقات عالية ومتطورة ، ومن جهة ثانية موارد ضعيفة وغير كافية . يفقد معها أعضاء المجلس الشعبي البلدي حرية المبادرة لتجسيد سياستهم التنموية [6].مما يضطرهم لقبول مساعدات الدولة، فيفقدون بذلك استقلاليتهم اتجاه هذه الأخيرة.

لقد كانت الحلول المقدمة من المشرع مؤقتة، تنصب على امتصاص العجز المالي للبلديات دون التفكير الجدي في خلق نظام مالي محلي حقيقي، تكون فيه موارد البلديات مستقلة عن السلطة المركزية .

1- يقدم صندوق الجماعات المحلية المشترك " .... مساعدات مالية للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة أو التي يتعذر عليها أن تجابه كوارث أو أحداثا طارئة – يقدم للولايات والبلديات إعانات مالية لتحقيق مشاريع تجهيز أو استثمار طبقا لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية " ، المادة 02 ، المرسوم رقم 266/86 يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك ، مرجع سبق ذكره.

2- يخضع صندوق الجماعات المحلية المشترك لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، أنظر المادة 01 ، المرجع نفسه .

3- أنظر ، محمد عبدو بودربالة، المرجع السابق ، ص .124

4- أنظر ، الطيب ماتلو، "مكانة المالية المحلية في إصلاحات..."، المرجع السابق، ص 105 .

5- أنظر ، المادة 59 من القانون 09/90، المتضمن قانون الولاية، مرجع سبق ذكره .

6- جاء في رأي المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي سنة 1998 " إن التبعية المالية للجماعات المحلية إزاء مساعدات الدولة قد تقلص من جهود المنتخبين المحليين ومشاركتهم في المبادرات المولدة للثروة "، المرجع السابق، ص 35 .

للخروج من هذه الأزمة المالية، على البلديات:

أولا : أن تقوم بترشيد نفقاتها وإرفاق كل مهمة جديدة للبلديات بالنفقات الضرورية .

ثانيا : أن تخلق قدرة إنتاجية خاصة بها ، قادرة على إعطاء موارد دائمة ومهمة تتحكم فيها مباشرة . ولن يتم ذلك إلا من خلال :

العمل على صعيدين، من جهة أولى: التفكير في وضع الأسس اللازمة لإنشاء سياسة ضريبية لا مركزية [1] على المدى المتوسط. من دون شك، أن هذا الاتجاه سيعطي مرونة أكثر للميزانية البلدية وسيجعل المنتخبون يتمتعون بروح المسؤولية اتجاه المكلفين بالضريبة .

وعلى صعيد آخر، على المجالس الشعبية البلدية أن تولي عناية أكبر لمواردها غير الضريبية وذلك من خلال إعادة تثمين التراث المالي للبلديات لكي يتماشى مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها الدولة وانتهاج سياسة صارمة لتحصيل مداخيل ممتلكاتها .

أخيرا، من الأفضل أن لا تخوض المجالس الشعبية البلدية في مجال الاستثمار في الوقت الراهن، وتوجه إنفاقها إلى خلق البيئة الاقتصادية المناسبة للمتعاملين، عن طريق تطوير وسائل الاتصال، شبكات الطرق، المياه وغيرها.

إذا كان المجلس الشعبي البلدي يعاني نقصا في الوسائل المالية، فماذا عن تلك البشرية ؟ لاسيما وأن هذه الأخيرة تتأثر مباشرة بضعف الميزانية.

1- لقد تضمن الباب الثاني من برنامج الحكومة لسنة 2004 اقتراحا " ... بإنشاء نظام جبائي جديد للجباية المحلية ....، في هذا الإطار فإن الحكومة ستسهر خصوصا على أن يرخص التشريع للجماعات المحلية بترسيخ الجباية المحلية وتحصيلها على نحو أفضل " ، نص برنامج الحكومة، مجلة الفكر البرلماني ، إصدارات مجلس الأمة ، الجزائر ، العدد 6 جويلية 2004، ص36.

ب : عدم كفاءة الموارد البشرية.

لا يمكن اعتماد سياسة لا مركزية مستقرة وثابتة دون توافر الموارد البشرية الكفأة[1].

في الحقيقة، تعاني البلدية الجزائرية من أزمة حادة في الموارد البشرية اتسمت بتضخم كمي ونقص نوعي [2].

أولا - التضخم الكمي.

ترجع بوادر هذا التضخم الكمي إلى الظروف التي عاشتها البلديات غداة الاستقلال . بمجرد استقلال الجزائر، غادر الفرنسيون المؤسسات الإدارية فوجدت هذه الأخيرة، " وخاصة البلديات نفسها في حالة عجز بشري شبه كامل " [3] .

لسد الفراغ الناتج ، اضطرت السلطة المركزية إلى انتهاج سياسة توظيف جماعي واسع، دون مراعاة الكفاءة المطلوبة ، وأكثر من ذلك لم تتمكن هذه الأخيرة حتى من ضمان رقابة صارمة لإجراءات التعيين والعزل التي انفرد بها رئيس الوحدة المحلية. مما أدى إلى تضخم عدد الموظفين .

انعكس هذا التضخم الكمي بشكل خطير على ميزانية البلديات التي تحملت نسب مئوية عالية في نفقات التوظيف. ورغم إدماج بعض البلديات وتخفيض مرتبات الموظفين العموميين بنسبة 30% سنة1963، فإنّ نفقات التوظيف بقيت في ارتفاع مضطرد إلى غاية اليوم وكثيرا ما تجاوزت 60% من موارد البلديات[4] .

لقد حاولت السلطة المركزية وضع حد لهذا التضخم الكمي بالتحكم أكثر في سياسة

1- أنظر، محمد عبدو بودربالة ، المرجع السابق ، ص .122

2- " Les problèmes de gestion que rencontre la commune sont dus essentiellement au manque de personnel et à la faiblesse de qualification de la majorité des agents en place",Seriak(L), " Décentralisation et animation ... ", op . cit , p 29.

3- مسعود شيهوب :" أسس الإدارة المحلية ...."، المرجع السابق، ص181 .

4- بلغت نفقات المستخدمين في الميزانية الأولية لبلدية عنابة لسنة 2005، 67 % ، أنظر الملحق رقم 02.

التوظيف وذلك من خلال:

* يتم التوظيف عن طريق مسابقات تنظمها السلطة المركزية .

* يجب أن تتوفر في المترشّحين شروط حددها المشرع .

* يتم تحديد عدد المناصب الشاغرة بناءا على مخطط التوظيف الخاص بكل بلدية والذي يأخذ بعين الاعتبار احتياجاتها وقدراتها.

إلاّ أنّ كل هذه الإجراءات لم تقلل من هذا التضخم فعلا، لأنّ الإشكال الحقيقي يكمن في التناقض الموجود بين إمكانيات البلدية المالية واحتياجاتها الواقعية. فبالرجوع إلى ميزانية البلديات نجد أن هذه الأخيرة تتكبد نفقات معتبرة لتسيير مواردها البشرية، حيث تخصص أكثر من نصف ميزانيتها لنفقات المستخدمين وهو ما يدل على التضخم الكمي. بينما بالنظر إلى احتياجاتها الفعلية، نلاحظ بأنّ البلديات تعاني نقصا في الموارد البشرية؛ حيث أدى النمو الديمغرافي إلى زيادة طلبات المواطنين وهو ما يستلزم حتما توفير الموارد البشرية الكافية لتلبية طلباتهم (من تنظيف ، استخراج الوثائق، الحفاظ على النظام العام ...الخ). غير أنّ سياسة التوظيف في الجزائر لا تراعي ذلك، حيث يتم تحديد المناصب الشاغرة بناءا على القدرات المالية للبلدية دون أخذ احتياجاتها الفعلية بعين الاعتبار.

إذن، التضخم الكمي المسجل وإن كان حقيقي في السنوات الأولى من الاستقلال، فإنّه بتطور الدولة ومؤسساتها وزيادة النمو السكاني أصبح افتراضي لا يعكس واقع البلديات الجزائرية .

أدت هذه الوضعية إلى لجوء المجالس الشعبية البلدية إلى حل ترقيعي هو التوظيف المؤقت

إنّ الأصل، أنّ التوظيف في الإدارات العمومية بما فيها البلديات يتم بناءا على إجراءات وشروط حددها قانون الوظيفة العامة وأهمها، أنّ التوظيف يكون لمدّة غير محددة [1] وبناءا على

1- أنظر، المادة 1/50 من القانون 12/78 ، المؤرخ في 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، ج رج ج، عدد32 و كذلك المادة 1/4 من الأمر 03/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر ج ج، عدد 46.

مسابقة [1] .

كاستثناء على هذه القاعدة، أجاز المشرع توظيف مستخدمين مؤقتين ولمدة محددة [2] .

إنّ الهدف من هذا الاستثناء، هو تعجيل الإجراءات في حالة الحاجة الماسة للمستخدمين؛ فإنّه ولضرورة المصلحة العامة يتم اللّجوء لهذه الطريقة في التوظيف لضمان سير المرافق العمومية إلى حين تنظيم مسابقة التوظيف حسب ما تتطلبه القوانين والتنظيمات المعمول بها. وبما أنّ هذا الإجراء هو استثناء فقد قيّد المشرع تطبيقه في حدود أصناف الموظفين من 04 إلى07 [3] فقط.

استغلت البلديات هذا الاستثناء لتوفير ما تحتاج إليه من حراس، عمال نظافة، سائقين، دون أن تخضع لرقابة السلطة الوصية، سواء تعلق الأمر بعدد المناصب الشاغرة أو شروط التوظيف [4]. وهو ذات السبب الذي جعلها تخرق الاستثناء[5] بتوظيف خرجي الجامعات من

1- انظر ، المادة 34 من المرسوم رقم 85/ 59 ، المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية . ج رج ج ، عدد13 و كذلك المادة8 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

2- أنظر، المادة 2/50 من القانون 12/78، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المرجع السابق .

3 " A ce titre, il y lieu de rappeler que les agents vacataires ne peuvent être recrutés que parmi les agents ayants un niveau de qualification correspondant aux activités de service se situant dans les catégories 4 à 7"

مراسلة المدير العام للوظيفة العامة، المؤرخة في 07نوفمبر1998 ،تحت رقم 98/480 ،ملحق رقم .03

-4 " compte tenu de ces dispositions , je vous indique que le recrutement par les communes des agents par contrat à durée déterminée n'est pas soumis à l'accord conjoint du Ministère Délégué au Budget et de la direction Générale de la Fonction Publique " .

مراسلة المدير العام للوظيفة العامة، المؤرخة في 22 مارس 1993 تحت رقم 93/234، ملحق رقم .04

-5 " Or, malgré l'existence de ce cadre réglementaire qui ne prête à aucune équivoque, certains agents des niveaux de qualification correspondant à des activités de maîtrise ou d'encadrement , ont été recrutés à titre de vacataires . A titre d'exemple , des ingénieurs , médecins généralistes , ont été recrutés en qualité de vacataires , ce qui constitue une grave transgression des dispositions réglementaires en la matière"

ملحق رقم 03.

مختلف التخصصات (رجال قانون، مهندسين، بياطرة، أطباء ...الخ)، تحت غطاء منظفات وعمال أشغال يدوية. لم تجد البلديات أمام ضعف مواردها المالية، غير هذا الحل لسد احتياجاتها من هذه التخصصات ورفع مستوى التأطير لديها [1].

ثانيا- نقص التأطير .

إنّ أكثر ما تعانيه البلديات الجزائرية هو نقص الموظفين المؤهلين [2]، حيث لا تتعدى نسبة التأطير العام على مستوى البلديات 2%أما التأطير التقني فلا يصل حدود0.5% [3]. و يرجع السبب في هذه الأزمة إلى عاملين: الأول موضوعي فرضه الواقع والثاني قانوني كرسه المشرع.

1- **من الناحية الموضوعية:** لقد دفعت حالة البطالة المنتشرة إلى توظيف المواطنين العاطلين دون مراعاة المستوى المطلوب للحصول على المنصب. خاصة وأنّ انتشار الأمية لا يسمح بتوفير الكفاءات. وبغض النظر عن هذا أو ذاك ، فإن المؤسسات ذات الطبيعة الاقتصادية استحوذت على الإطارات الموجودة لما توفره من امتيازات [4].

2- **من الناحية القانونية:** المشرع لم يحدد شروط صارمة للتوظيف بل العكس من ذلك

1- لوضع حد للتوظيف العشوائي للمؤقتين دون احترام التنظيمات المعمول بها، جاء الأمر 03/06 بقواعد ملزمة وواضحة تحدد شروط اللجوء إلى نظام التعاقد على النحو التالي:

أولا: وبصفة أصلية أصبحت مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ، الصيانة أو الخدمات تخضع لنظام التعاقد.

ثانيا: وكاستثناء 1- يمكن توظيف أعوان متعاقدين في مناصب شغل مخصصة للموظفين في حالتين:

- في انتظار تنظيم مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد.
- لتعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل.

2- يمكن توظيف أعوان مؤقتين في إطار التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا. أنظر المواد من 19 إلى 25 من الأمر 03/06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، المرجع السابق.

2- " إن نسبة التأطير على مستوى الجماعات المحلية تكاد لا تذكر ... ، حيث أن بعض المصالح الحساسة مثل الحالة المدنية وغيرها تسير بواسطة تشغيل الشباب هذا غير معقول وغير مقبول " ، مصطفى دريوش ، المرجع السابق، ص .98

3- أنظر ، مصطفى دريوش ، المرجع نفسه، ص 95 وكذلك

Cf. Moussa(Z): "Les finances locales : ..., " , op .cit , p 49 .

4- أنظر، مسعود شيهوب : " أسس الإدارة المحلية ..."، المرجع السابق ، ص 183 .

فقد خفض منها مراعاة للوضعية الســالف عرضها[1]. وظل الوضع كذلك إلى بدايــة التسعينات أين أعاد المشرع صياغة شروط معقولة ومتماشية مع المنصب المراد شغله [2] .

تداركا منها لهذا الوضع المهدد لحسن أداء الإدارة العمومية وبالخصوص الإدارة البلدية[3]، قامت السلطة المركزية باللّجوء للتكوين [4] كحل وسط، يضمن من جهة، عدم تسريح الموظفين غير المؤهلين. وتوفير من جهة أخرى، الكفاءات المطلوبة بتأهيل هؤلاء.

تجسد هذا التكوين في شكل تربصات وملتقيات ذات طبيعة وطنية أو جهوية لا تتجاوز الخمسة عشر (15) يوما. غير أنّه، ونظرا لعرضية هذا التكوين، عدم إستمراريته وعدم شموليته فإنه لم يحقق النتائج المرجوة منه .

هذا، وبالرغم من مساهمة المعاهد والجامعات في تكوين دفعات كثيرة من حاملي الشهادات في مختلف الاختصاصات، فإنّ البلدية تعاني دائما نقصا في التأطير؛ إذ يشكل ضعف ميزانية البلدية حاجزا أمام توظيف المؤهلين لعدم توفر المناصب الشاغرة. كما أن قانون الوظيف العمومي لا يسمح بتوفير الحوافز المادية التي تغري المترشّحين، كما هو الحال في القطاع الاقتصادي، الذي يبقى المستحوذ دون منافس على عروض العمل ذات الكفاءة العالية.

في الحقيقة، إنّ تأطير البلديات يتطلب سياسة واسعة ودائمة تبدأ بتوظيف الكفاءات والموارد البشرية المؤهلة من خريجي الجامعات وتستمر بعمليات التكوين لمسايرة الأوضاع المتطورة وتنتهي بتحسين وضعية الوظيف المحلي خاصة الحوافز المادية منها .

1- حسب المرسوم 503/62 المؤرخ في 19 جويلية 1962 ، فإنّه من أجل الدخول إلى وظائف الصنف الأول التي يشترط فيها شهادة ليسانس ، يكفي حصول المترشح لها على شهادة الباكالوريا أو ما يعادلها من الشهادات ، أنظر مسعود شيهوب، " أسس الإدارة المحلية ..."، المرجع السابق، ص.183

2- أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 224/89 المؤرخ في 1989/12/05، المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية المعدل والمتمم، ج ر ج ج ، عدد51 وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 26/91 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، اللذان رفعا شروط الالتحاق بمختلف المناصب سواء المتعلقة بالإدارة العامة أو الإدارة التقنية، المرجع السابق .

3- هناك جملة من الصلاحيات التي لا يمكن للبلديات أن تمارسها بسبب نقص الموظفين المؤهلين خاصة التقنيين، كحفظ الصحة العمومية، حماية البيئة، التهيئة والتعمير.

4- أنظر، مسعود شيهوب:" أسس الإدارة المحلية ...." ، المرجع السابق ، ص 185 .

في هذا السياق، أكّد برنامج رئيس الحكومة السيد أحمد أويحي لسنة 2004 [1]على ضرورة " تحسين مستوى الإطارات المتوسطة للإدارات المركزية والجماعات المحلية وتجديد معارفهم بما في ذلك البلديات (كما أشار إلى)- مراجعة القانون الأساسي العام للوظيف العمومي الجاري واستكماله بالتشاور مع الشريك الاجتماعي بهدف تثمين تأهيل الموظفين وظروفهم الاجتماعية ".

وأهم من هذا وذاك، يجب أنّ يمنح المشرع استقلالية أكبر للمجالس الشعبية البلدية للتحكم في عملية التوظيف واختيار طاقمها البشري وتسييره بما يخدم سياستها. وهو الشيء الذي يبدو بأنّ برنامج الحكومة قد تجاهله؛ إذ لم يشر بتاتا لاستقلالية المجموعات المحلية، بل يتحدث دائما على خطة مركزية ومبادرة مركزية من جهة واحدة.

مما سبق بيانه، يتضح بأنّ المجالس الشعبية البلدية تفتقر للوسائل الضرورية لممارسة صلاحياتها. فماذا عن حريتها في اتخاذ القرار ؟

1- المرجع السابق ، ص 35 .

الفرع الثاني : الوصاية الإدارية: استحواذ على سلطة القرار.

أخذ المشرع الجزائري بالنموذج [1] التقليدي الفرنسي في الوصاية الإدارية [2] . فكانت هذه الأخيرة شديدة (ا). وفضلا عن ذلك، حولت بالممارسة عن جوهرها، فأصبحت أداة لهيمنة السلطة المركزية على المجالس الشعبية البلدية (ب).

ا : صور الوصاية الإدارية الممارسة على المجلس الشعبي البلدي.

تهدف الوصاية الإدارية إلى ضمان وحدة النظام القانوني في الدولة والحفاظ على قدر معين من الانسجام بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة، دون المساس باستقـــلال هذه الأخيرة.

1- هناك ثلاث: نماذج رئيسية للرقابة الإدارية وهي: النموذج الفرنسي، الإنجليزي واليوغوسلافي. وقد نشأت هذه النماذج نتيجة الإختلاف الجاري حول نطاق هذه الرقابة وكيفية ممارستها . حيث يمنح النموذج الإنجليزي إستقلال واسع للمجموعات المحلية إزاء الحكومة التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف على أعمال المجموعات المحلية . أما النموذج اليوغوسلافي فيمارس رقابة المشروعية دون الملاءمة وهدفه التنسيق بين مختلف هيئات الدولة (بلدية، محافظة، جمهورية، فدرالية...) . وأخيرا النموذج الفرنسي الذي عرف تطورا من الأسلوب القديم إلى الأسلوب الحديث. حيث إتسم الأسلوب التقليدي بشدة الرقابة الممارسة من السلطة المركزية على المجموعات المحلية والتي شملت الرقابة على الأعضاء ، الهيئة وأعمالها . لقد أفرغت هذه الصور من الرقابة، الاستقلال من محتواه وأصبح مفهوم الوصاية يبدو وكأنه مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية .

تضمن قانون 1982 الإتجاه الجديد في الرقابة والذي ألغى الرقابة الإدارية وعوضها بأخرى قضائية . لمزيد من المعلومات أنظر، مسعود شيهوب : " أسس الإدارة المحلية ..." ، المرجع السابق ، ص ص 197-206 .

2- غالبا ما يستعمل الفقهاء عوض الوصاية الإدارية عبارة الرقابة الإدارية، لأن هذه الأخيرة تتماشى أكثر مع فكرة اللامركزية الإدارية القائمة على إستقلال المجموعات المحلية ، عكس عبارة " الوصاية " التي تدل على الخضوع والتعبيئة .

تخلى القانون الفرنسي صاحب مصطلح الوصاية الإدارية على هذه الأخيرة في دستور 1946 وكذلك الدستور الحالي دستور 1958 ، كما أكد إتجاهه هذا بمناسبة قانون 2 مارس 1982. لكن تجدر الإشارة إلى أننا سنستعمل لفظ " الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية " في هذا البحث لسببين ، الأول أن الرقابة الإدارية مصطلح عام يشمل أيضا السلطة الرئاسية . والثاني أن مصطلح" وصاية إدارية " هو الأكثر دلالة على الرقابة الخانقة المتبعة في الجزائر .

لهذا تتميز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية [1] بكونها رقابة مشروعية [2] ، مشروطة [3] وبعدية[4]

غير أنّ المشرع غالبا ما تجاهل هذه المبادئ في النصوص القانونية المنظمة للوصاية الإدارية لدرجة أنها تكاد تختلط بتلك الرئاسية [5] .

يمارس الوالي ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في جوانبها الثلاثة : على أعضاء المجلس **(أولا)**، على أعمال المجلس **(ثانيا)** وعلى المجلس كهيئة **(ثالثا)** .

أولا- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي :

تأخذ الرقابة على المنتخبين ثلاث أشكال: الاستقالة الحكمية، التوقيف والعزل (إقصاء).

1- الاستقالة الحكمية (الإقالة): حسب المادة 31 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية[6] ، فإن الاستقالة الحكمية هي تجريد عضو المجلس الشعبي البلدي من صفتـــه كمنتخب

1- هي الرقابة الممارسة في النظام المركزي وتقوم على مجموعة من السلطات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه ، فتجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، أنظر ، عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص ص 66-72 .

2- تنظر الوصاية الإدارية مدى مشروعية القرارات المتخذة من الهيئة الموصى عليها أي مدى إحترامها للقوانين السارية في الدولة ولا تتطرق أبدا لمدى ملاءمة القرارات المتخذة وإلاّ عدّت خرقا وجاز إثارة ذلك أمام القضاء .

Cf.Moussa(Z):" Evaluation de la décentralisation Territoriales en Algérie (1967-1988). in Revue Africaine De Droit International Comparé, N°4 ,1992, p 399.

3- أي أن الوصاية الإدارية لا تمارس إلا بناءا على نص صريح يحدد نطاقها وكيفية ممارستها، لكي لا تشكل خطرا على إستقلال المجموعات المحلية .

4- السلطة الوصية لا يمكنها ممارسة الرقابة إلا بعد صدور القرار من الجهة الموصى عليها وليس قبل ذلك ، وهي لا تملك إلا التصديق على هذا القرار أو إلغائه جملة وتفصيلا . ولا يحق لها التدخل لتعديله أو توجيه الجهة الموصى عليها ، لأن العلاقة هي بين مراقِب ومراقَب وليس رئيس ومرؤوسه .

Cf. Moussa (Z)," Evaluation de la décentralisation ...", op . cit , p399.

5- Idem, pp398 -399

6- مرجع سبق ذكره .

لسببين يظهران بعد انتخابه وهما: عدم قابليته للانتخاب[1] أو إعترائه حالة من حالات التنافي[2] وهو أمر معقول لأنّه يضمن نزاهة المجلس وعدم التأثير على قراراته .

في هذه الحالة يتعين على الوالي إصدار قرار يقضي بإقالة العضو من المجلس الشعبي البلدي.

ما تجدر الإشارة إليه، أنّه رغم خطورة هذا الإجراء -الذي يسقط العضوية تماما عن المنتتخب- فإن المادة 31 من قانون البلدية قصّرت الإجراء على إعلان الوالي دون المرور على المجلس الشعبي البلدي .في حين أنه، في حالة التوقيف -وهو إجراء أقل خطورة- إشترط المشرع رأي المجلس الشعبي البلدي .

إذن، كان أولى بالمشرع المحافظة على نفس الإجراءات المتبعة في حالة التوقيف وكذلك تلك المتبعة في حالة إقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي [3] لكي يعلم كل أعضاء المجلس سبب التجريد ويتداولون بشأنه ، ثم يرفعون مداولتهم إلى الوالي ليعلن عن إقالة العضو .

2- التوقيف : وهو حسب المادة 32 من قانون البلدية 08/90 [4] تجميد مؤقت لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي. ويرجع السبب في ذلك إلى المتابعة الجزائية التي يتعرض لها العضو .

ألحق المشرع وصفا محددا للمتابعة وهو " **أن تحول دون ممارسة العضو لمهامه**"، كأن يودع الحبس المؤقت، وبمفهوم المخالفة، أنه إذا تعرض العضو لمتابعة لا تحول دون قيامه بمهامه فإنّه لا يوقف .

1- نصت المادة 98 من القانون العضوي للانتخاب الأمر 07/97 على عدّة حالات لعدم القابلية للإنتخاب ، حينما إستبعدت من قوائم الترشيح بعض الموظفين وذوي المراكز المؤثرة حفاظا على نزاهة العملية الإنتخابية .

2- تظهر هذه الحالات بعد إعلان النتائج ، حيث يجب على الخاضعين لها إما أن يستقيلوا من مناصبهم الوظيفية أو أن يتخلوا عن عضويتهم في المجلس المنتخب حسبما تحدده القوانين الأساسية الخاصة بهم ، أنظر محمد الصغير بعلي :" قانون الإدارة المحلية الجزائرية " ، دار العلوم ، عنابة ، 2004 ، ص 98-و ص 99 .

3- أنظر ، المادة 40 من القانون رقم 09/90 ، المتضمن قانون الولاية، مرجع سبق ذكره .

4- مرجع سبق ذكره .

إضافة لذلك، استعمل المشرع لفظ " يمكن " أي حتى لو توبع العضو وحال ذلك دون القيام بمهامه فإن إيقافه جوازي وليس إلزامي وترجع فيه السلطة التقديرية للمجلس الشعبي البلدي .

صحيح أن هذا الإتجاه لصالح المنتخب ، حيث قيد المشرع التوقيف بعّدة شروط لكي لا يكون مطية لتعطيل المنتخب وعرقلته عن أداء مهامه في المجلس، لكن ذلك على حساب مصداقية المجلس . لهذا كان من الأفضل لو ألغى المشرع لفظ " يمكن "، فإذا ما ثبتت المتابعة الجزائية وثبت مانع حضور أشغال المجلس الشعبي البلدي يتعين على هذا الأخير توقيف العضو كإجراء احترازي هدفه المحافظة على مصداقية المجلس .

حسب الفقرة 02 من المادة 32 [1] فالوالي هو الذي يصدر قرار التوقيف – بإعتباره الجهة الوصية – بعد إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي الذي لا يلزمه في شيئ . لكنه مقيد بتسبيب قراره ، وهو ما يشكل ضمان قانوني يسمح للجهة الإدارية أو القضائية المختصة أو أعضاء المجلس من معرفة أسباب إصدار الوالي لقرار التوقيف .

يستمر توقيف المنتخب (عضو المجلس) إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة ، فإن ثبتت براءته أعيدت له العضوية بقوة القانون ودون حاجة لإثبات ذلك بمداولة من المجلس الشعبي البلدي او بموجب قرار من الوالي .

3- الإقصاء : حسب المادة 33 من قانون البلدية [2] الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي، وهي المرحلة الثانية بعد توقيف العضو. فإنّ ثبتت إدانة العضو من قبل الجهة القضائية المختصة بموجب حكم نهائي،فمن غير المعقول أن يحتفظ هذا الأخير بعضويته.

يعلن المجلس الشعبي البلدي إقصاء العضو ويثبت فيما بعد بموجب قرار من الوالي.

ثانيا- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي .

تأخذ هذه الرقابة ثلاثة أشكال: التصديق ، البطلان (الإلغاء) أو الحلول .

1- من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

2- المرجع نفسه.

1-التصديق والبطلان:

كقاعدة عامة تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون بعد مرور 15 يوما من إيداعها لدى الولاية [1].

خلال هذه المدة يصدر الوالي رأيه أو قراره [2] بشأن مدى مشروعية هذه المداولات.

كإستثناء على قاعدة النفاذ المباشر للمداولات أدرج المشرع حالات تضمنتها المواد من 42 إلى 45 من قانون البلدية. أفقدت هذه الأخيرة النفاذ المباشر كل قيمة عملية.

1-1 التصديق :يعد التصديق أهم السلطات الرقابية الممنوحة للوصاية لأنّه شرط أساسي لنفاذ المداولة، حيث ألزم المشرع الوالي بالتصديق مسبقا على بعض المداولات التي ذكرها المادة 42 من قانون البلدية [3] على سبيل الحصر. وهي المداولات التي يتناول موضوعها الميزانيات والحسابات والمداولات المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

إذن، يتضح بأنّ التصديق تقنية تهيمن بها الجهة الوصية على سلطة القرار. لأنّه من ناحية، المداولات المستثناة هي من أهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي التي تمكّنه من تنفيذ سياسته ، ومن ناحية أخرى، هي رقابة سابقة لم يحدد المشرع نطاقها. تاركا كامل الحرية للوالي للمصادقة على مداولات المجلس أو رفضها.

إنّ التصديق نوعان ، صريح : عندما يصدر الوالي قراره المتضمن المصادقة على المداولة وضمني : في حالة سكوت الوالي وعدم إعتراضه على تنفيذ المداولة خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها الولاية [4] وهو فرق نظري فقط .

2-1 البطلان: على خلاف التصديق والحلول، البطلان هو التقنية الوحيدة التي تراقب مدى مشروعية أعمال المجلس. وينقسم إلى نوعين بطلان مطلق وبطلان نسبي .

1- أنظر ، المادة 41 من القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2- تجدر الإشارة، أن المشرع باستعماله للفظ " رأي أو قرار " يكون قد أحاط المادة 41 بشيئ من الغموض ، لأن هذه العبارة تطرح تساؤل حول الفرق بين الرأي والقرار ؟ ومتى يدلي الوالي برأيه ومتى يصدر قراره ؟خاصة وأنّ هاذين الإجراءين يتخذهما خلال 15 يوما من إيداع مداولة المجلس الشعبي البلدي بالولاية .

3- القانون 08/90 ، مرجع سبق ذكره .

4- أنظر ، المادة 43 ،المرجع نفسه.

ينصب البطلان المطلق على المداولات المشوبة بعيب عدم المشروعية المحددة على سبيل الحصر في المادة 44 من قانون البلدية وهي ثلاث حالات:

- المداولات التي تتناول موضوعا خارجا عن إختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

-المداولات التي تكون مخالفة لأحكام الدستور خاصة المواد 2و3و9وللقوانين والتنظيمات.

- المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.

لم يقيّد المشرع الوالي بمدّة معينة لإصدار قرار معلل بإلغاء المداولة، لأنّ المداولات في هذه الحالة باطلة بقوة القانون لكونها من النظام العام يجوز إبطالها في أي وقت.

حسنا فعل المشرع عندما اشترط تسبيب قرار الوالي، لأنّه بمعرفة سبب البطلان يتمكن أعضاء المجلس من التوجه إلى القضاء لإلغاء قرار الوالي، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، يمكن للقاضي الإداري أن يمارس رقابته على قرار الوالي.

أما البطلان النسبي فيهدف إلى المحافظة على مصداقية المجلس وشفافية عمله بإبعاد أعضائه عن كل شبهة. فإذا قدرت السلطة الوصية-بعد معاينة الوقائع- أنّ عضوا أو أكثر من المجلس الشعبي البلدي شارك في إتخاذ المداولة وله مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كان وكيلا عنها [1] ،جاز لها إلغاء مداولة المجلس .

على الوالي أن يصدر قراره المعلل خلال شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية [2].

أتاح المشرع لأي شخص له مصلحة، أن يطلب من الجهة القضائية المختصة (القضاء الإداري) إلغاء المداولة خلال شهر من تعليقها [3] .

تجدر الإشارة، إلى أن دعوى الإلغاء في هذه الحالة تعد استثناءا على القاعدة العامة، لأنّ:

1- أنظر ، المادة 45 /1 من القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

2- أنظر ، المادة 2/45 ، المرجع نفسه .

3- أنظر ، المادة 03/45 المرجع نفسه.

1-2-1: يخص الإلغاء المداولات القابلة للإبطال فقط. حيث يؤسس رافع الدعوى طلبه على سبب واحد حددته المادة 45 من قانون البلدية صراحة[1] وهو مشاركة **"أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها"** في اتخاذ المداولة.

أما باقي المداولات فإنها تخضع للقاعدة العامة في رفع دعاوى الإلغاء أي على الطاعن أن يؤسس دعواه على عدم مشروعية قرار تنفيذ المداولة مثيرا أحد العيوب التالية:

عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والإجراءات، عيب التعسف في استعمال السلطة، أو عيب مخالفة القانون بصفة عامة.

2-2-1: يجوز رفع الدعوى من أي شخص[2].

أخذ قانون البلدية بالمدلول الواسع للمصلحة، ولم يشترط الصفة في رافع الدعوى. إذ يمكن لأي شخص حضر المداولة أو أطلع عليها وانتبه إلى وجود عيب البطلان النسبي أن يرفع دعوى إلغاء، بينما يشترط القضاء الإداري[3] في رافع دعوى الإلغاء أن تكون له مصلحة قانونية و مباشرة في رفع الدعوى وله صفة؛ أي حق شخصي قد اعتدي عليه عند تنفيذ هذه المداولة.

إن الهدف من وراء عدم اشتراط الصفة و المصلحة المباشرة هو منح المواطنين إمكانية ممارسة حق المواطنة ومراقبة منتخبيهم بشكل عملي ومباشر.

3-2-1: ميعاد رفع الدعوى هو شهر من تاريخ تعليق المداولة بينما ميعاد رفع دعوى

1- مرجع سبق ذكره.

2-على خلاف قانون البلدية، فإن المادة 3/53 من قانون الولاية فتحت الإمكانيات لطلب إلغاء المداولة لكل ناخب أو كل دافع ضريبة . ويرجع السبب في ذلك إلى أن البطلان النسبي في قانون الولاية يطلب من جهة إدارية هي الوزارة الوصية (وزارة الداخلية) . في حين البطلان النسبي في قانون البلدية يطلب من جهة قضائية (القضاء الإداري) . لهذا إشترط المشرع شرط المصلحة لأن ذلك يتماشى مع المبادئ العامة للتقاضي . فحسب المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى قضائية ما لم يثبت الصفة ، أهلية التقاضي والمصلحة في رفع الدعوى، أنظر، من الأمر 66-154، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، عدد47 .

3- أنظر لمزيد من المعلومات ، مسعود شيهوب :" المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ..."، المرجع السابق،ص ص 264-282.

الإلغاء في القضاء الإداري[1] هو أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره[2].

رغم أهمية هذا الاستثناء من الناحية الديمقراطية، إلاّ أنّه لا يستعمل عمليا، لأنّ الجلسات المغلقة ونقص إعلام المواطنين سببان رئيسيان لعدم إطلاع المواطنين على مداولات المجلس ومنه عدم اللّجوء إلى القضاء[3] .

أجاز المشرع أيضا، للمجلس الشعبي البلدي- عن طريق رئيسه- أن يطعن أمام القضاء الإداري، في كل قرار صادر عن الوالي موضوعه إبطال مداولة المجلس الشعبي البلدي بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا أو رفض المصادقة عليها[4] .

2-الحلول :

يعتبر الحلول أخطر أنواع الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي لأنّه يسمح للسلطة المركزية بتسيير الشؤون المحلية بطريقة مباشرة. ولهذا قيده المشرع بجملة من الشروط فلا يطبق الحلول : - إلاّ بنص صريح يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها .

- إلاّ في الحالة التي تتقاعس فيها السلطة الموصى عليها عن أداء واجباتها .
- إلاّ بعد إنذار للسلطة الموصى عليها دون جدوى.

إنّ الصورة[5] الغالبة للحلول هو مجال الميزانية البلدية، حيث يتدخل الوالي لإدراج

1- بالنسبة للدعاوى العائد اختصاصها لمجلس الدولة، فإن ميعاد رفع الدعوى هو شهران من تاريخ تبليغ القرار الصريح برفض التظلم أو من تاريخ حصول القرار الضمني بالرفض، أنظر المادة 280 من الأمر 66-154، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق .

2- أنظر، المادة 169 مكرر، المرجع نفسه.

3- Cf. Moussa (Z):" Evaluation de la décentralisation ...", op . cit , p409.

4- أنظر ، المادة 46 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره .

5- هناك صورة أخرى للحلول وهي أن يستعمل في إطار الرقابة الرئاسية الممارسة من الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة أنظر في ذلك المواد من 81 إلى 83، المرجع نفسه .

نفقات إجبارية لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي [1] أو لضبط الميزانية غير المتوازنة [2] أو لإصدار نفقات لازمة رفض المجلس الشعبي البلدي إصدارها [3] .

ثالثا- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة .

تأخذ هذه الرقابة شكلا واحدا وهو الحل، الذي ينتج عنه إنهاء حياة المجلس وتجريد أعضائه من صفة العضوية نهائيا.

نظرا لخطورة هذه الرقابة لمساسها بمبدأ الديمقراطية وتعدّيها على إرادة الناخبين ، فقد أحاطها المشرع بشروط واستثناءات ضمانا لاستقلال الإدارة اللامركزية.

يتم حل المجلس بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءا على تقرير وزير الداخلية [4]، إذا كان المجلس في إحدى الحالات[5] التي حددها المشرع على سبيل الحصر وهي:

-" عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام المادة 29"[6] .

تعتبر هذه الحالة منطقية لأنّ نقص عدد الأعضاء يخلّ بمبدأ التسيير الجماعي.

إذا ثبت المانع رغم اللّجوء إلى الاستخلاف فإنّ الوالي يرفع تقريره إلى وزير الداخلية، الذي يحيله بدوره إلى مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل .

-" حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي "[7] من المتصور أن تقدم هذه الاستقالة من طرف كل الأعضاء دون استثناء، مهما كانت انتماءاتهم السياسية . مما يؤدي إلى إفراغ المجلس من محتواه ويصبح كأن لم يكن وما الحل في هذه الحالة إلا مقررا لهذا الوضع .

1- أنظر ، المادة 154من القانون رقم 08/90 ، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق .

2- أنظر ، المادتين 155و156، المرجع نفسه.

3- أنظر ، المادة 171، المرجع نفسه .

4- أنظر ، المادة 35، المرجع نفسه .

5-وهي خمسة حالات، أربعة منها ذكرتها المادة 34 من قانون البلدية 08/90 والحالة الأخيرة أضيفت في إطار تعديل هذه المادة بالأمر 03/05، ، يتمم القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

6- المادة 2/34، المرجع نفسه.

7- المادة 3/34 ، المرجع نفسه.

-" حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية "[1] .

استعمل المشرع في هذه الحالة عبارات عامة تحتمل عدّة تأويلات. فمنح بذلك للسلطة الوصية كامل الحرية لتقدير ما تراه اختلاف خطير على مستوى المجلس الشعبي البلدي وأنه يحول دون السير العادي لمصالح البلدية مما يستوجب معه حل المجلس.

-" عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته "[2] .

هذه الحالة أيضا كسابقتها عامة جدا، وتعطي كامل السلطة التقديرية لمجلس الوزراء ليقرر متى يشكل المجلس البلدي مصدرا للاختلال في تسيير البلدية ومساسه بمصالح المواطن وراحته. كما أن القراءة المعمقة لهذه الحالة تبيّن بأنّ المشرع قنّنها لهدف محدد [3].

-" حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان "[4] .

من الطبيعي أن يتم حل المجلس عند ضم البلديات أو تجزئتها، وإعادة انتخاب مجلس جديد في حالة ضمها ومجلسين أو أكثر في حالة تجزئتها؛ لأنّه لا يتصور أن يتم إدارة بلدية بمجلسين في آن واحد، أو أن يدير مجلس واحد بلديتين معا.

لقد أراد المشرع أن يحمي استقلالية المجالس البلدية من خلال تحديده لحالات الحل حصرا ، غير أنه بإقراره للحالة الثالثة والرابعة يكون قد فتح المجال واسعا للسلطة المركزية للجوء إلى تقنية الحل متى ارتأت ذلك .

1- المادة 4/34، من القانون رقم 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

2- المادة 5/34، المرجع نفسه.

3- حسب تصريحات وزير الداخلية، فإنّ هذه الحالة قننت لمعالجة وضعية خاصة وتسمح بحل المجالس الشعبية البلدية وتنظيم انتخابات محلية جزئية في بعض بلديات الوطن التي تعرف اضطراب في تسيير الشؤون البلدية وهو يقصد منطقة القبائل. Cf. Le Quotidien d'Oran , jeudi 13/10/2005, Nº 3286, p04.

4- المادة 6/34 ، من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

حفاظا على استقرار الأوضاع في البلدية إشترط المشرع في حالة حل المجلس ضرورة إجراء إنتخابات جديدة في مهلة أقصاها ستة أشهر (6) دون أن يبين متى يبدأ حساب هذه المهلة.[1]

نتصور أن حساب مهلة ستة أشهر (6) تبدأ من تاريخ حل المجلس، وأثناء هذه الفترة يتم تشكيل مجلس مؤقت يعيّنه الوالي بقرار في العشرة الأيام (10) التالية لتاريخ الحل [2].

تقتصر سلطات المجلس المؤقت على أعمال الإدارة العادية والقرارات التحفظية المستعجلة التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية [3] .

تنتهي مهام المجلس المؤقت بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد [4] وتمتد العضوية في هذا الأخير إلى غاية تاريخ التجديد العام للمجالس الشعبية البلدية [5] .

يتضح مما سبق، بأنّ المشرع الجزائري كان وفيا في تقليده للنموذج الفرنسي التقليدي للوصاية الإدارية، التي اتسمت بصرامة وشدة تهدد إستقلال المجالس المنتخبة. غير أنّ الواقع العملي يظهر ممارسة تفوق حدود النص القانوني .

ب : واقع الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي.

إنّ مشكلة الرقابة المفروضة على المجالس الشعبية البلدية لا تتعلق فقط بجانبها التطبيقي -الذي اتسم بتحويلها عن معناها- وإنما أيضا بأساسها النظري الذي كان ركيزة انطلقت منها السلطة المركزية لتهيمن على المجالس الشعبية البلدية .

أولا- الأساس النظري: ركيزة لهيمنة السلطة الوصية.

تعدّ الوصاية الإدارية استثناءا على استقلال المجالس الشعبية البلدية وتهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة . وهو ذات الهدف الذي جعل المشرع الجزائري يتبنى هذه التقنية.

أكّد المشرع بقوة في ميثاق البلدية 1967 على حدود اللامركزية وعلى أهمية الرقابة،

1- المادة 4/36 من القانون رقم 08/90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق .

2- المادة 1/36 ، المرجع نفسه .

3- المادة 2/36 ، المرجع نفسه .

4- المادة 3/36 ، المرجع نفسه .

5- المادة 37 ، المرجع نفسه .

كما ألح على استبعاد كل فكرة فيدرالية إلى درجة أنه أعاد النظر في مفهوم اللامركزية في حد ذاته. وكل هذا تخوفا من تفتت الدولة وحفاظا على وحدتها.

بالرغم من الاختلاف التاريخي والسوسيولوجي بين فرنسا – منشأ الوصايا الإدارية – والجزائر، فإنّ المشرع الجزائري قلّد حرفيا مضمون هذه التقنية بكل ما تحمله من محاسن ومساوئ ، لأنّه رأى فيها الأسلوب المناسب لتلك المرحلة .

لقد كانت الجماعات المحلية (بلديات وولايات) غداة الاستقلال مؤسسات حديثة العهد، لا سيما وأنّ المشرع قد أدخل عليها عدّة تغيرات بخفض عددها [1] وتغيير حدودها. كما أنها عانت الكثير من النقص في مواردها المالية، المادية والبشرية. في حين أنها كانت الجهات التي وقع على عاتقها مهـــمة التنمية المحلية، فكيف لها وهي في هذا الوضع أن تحقق ذلك ؟

لم تجد السلطة المركزية بدا من التدخل لتوجيه الجماعات المحلية والإشراف عليها، مستعملة في ذلك تقنية الوصايا الإدارية، على أن تكون هذه الوصاية الشديدة كمرحلة انتقالية فقط [2] ، تصبح بعدها الجماعات المحلية ناضجة وقادرة على القيام باختصاصاتها على أكمل وجه .

غير أنّ هذه المرحلة الانتقالية – التي دعِّمت في الواقع العملي بتوسيع كبير للرقابة – ما فتئت أن امتدت في الزمن [3] فجاءت نتائجها معاكسة تماما لما كان مرجوا. حيث أصبح تدخل السلطة المركزية مبدأ عاما وتحولت الجماعات المحلية إلى مجرد هيئات تابعة لها .

1- بسبب نقص الموارد المالية والبشرية قامت الحكومة سنة 1963 بخفض عدد البلديات من 1485 بلدية إلى 676 بلدية. Cf. Leca (J):" Administration locale et pouvoir politique en Algérie ", in Annuaire de L'AFRIQUE du Nord, Année 1971, C.N.R.S, PARIS, 1972, P206.

2- Cf. Moussa (Z):" Evaluation de la décentralisation ...", op . cit , p 411

3- أنظر ، مسعود شيهوب : " أسس الإدارة المحلية " ، المرجع السابق ، ص 219 وص 220 .

انعكس تردد المشرع في إنهاء هذه المرحلة الانتقالية في القوانين المنظمة للجماعات المحلية إذ اكتفى قانون 09/81 [1] المعدل للأمر 24/67 باختزال مهلة مصادقة السلطة الوصية على القرارات البلدية إلى شهرين بدل ثلاثة أشهر . أما القانون 08/90 المتعلق بالبلدية – الذي جاء في ظل التحول نحو النظام الليبرالي – أدخل بعض التعديلات الثانوية في صور الرقابة المفروضة على المجالس الشعبية البلدية[2] دون أن يتطرق لجوهر و مفهوم الرقابة الّذي ظلّ على حاله . مما يدعو إلى التساؤل عن إنتهاء هذه المرحلة الانتقالية ؟ أو بالأحرى متى تقرر السلطة الوصية بلوغ المجالس البلدية مرحلة الرشد ؟

إذا كانت حجة السلطة المركزية لتبني الوصاية الإدارية هو توجيه الجماعات المحلية حديثة العهد ، فحجتها للاستمرار فيها هو سوء التسيير الّذي تشهده أغلب بلديات الوطن .

إن السلطة الوصية تنظر للبلديات على أنها وحدات قاصرة. وهو ما ينطبق مع مدلول الوصاية في القانون الخاص[3]، الّذي يتعلق بفاقدي الأهلية أو القصر الذين يراد حماية مصالحهم إلى غاية بلوغهم سن الرشد.

هي ذات النظرة التي أدت إلى تمادي السلطة الوصية في ممارسة الوصاية الإدارية والخروج عن الحدود التي رسمها المشرع .

ثانيا: الجانب التطبيقي : تحويل نصوص القانون عن جوهرها.

تبدو الوصاية الإدارية في الواقع وكأنّها مظهر آخر من مظاهر السلطة الرئاسية؛ لأنّ السلطة الوصية تتدخل تلقائيا في كل المجالات العائدة للمجالس الشعبية البلدية. فهي تسيِّر أكثر مما تراقب .

1- مرجع سبق ذكره .

2-* بالنسبة للرقابة على الهيئة، ألغى قانون البلدية الإيقاف كما حدد حالات الحل على سبيل الحصر .

*بالنسبة للأشخاص : ألغى حالة الإقالة بسبب التغيب المتكرر للمنتخب و جعلها لسببين ، إما أن المنتخب غير قابل للإنتخاب أو تعتريه حالة من حالات التنافي كما حدد حالة التوقيف في الإدانة الجزائية فقط .

*بالنسبة للأعمال :خفض المدة المشترطة لنفاذ المداولات ل15 يوما بدل 20 يوما و حدد المداولات التي تستلزم التصديق الصريح في نوعين من المداولات فقط .

3-أنظر ،المواد من 92إلى 98 من القانون رقم 84-11، المتضمن قانون الأسرة المعدل والمتمم، مرجع سبق ذكره .

تمارس السلطة الوصية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول سواء في مرحلة إعدادها أو أثناء تنفيذها عندما تكون مصحوبة بعجز [1] . وأكثر من ذلك فالسلطة الوصية تصادق وجوبا على كل الوثائق المتعلقة بالميزانية، ويمكن لها بهذه المناسبة أن تعدّل تقدير الإيرادات ، تخفيض، إدراج أو رفض بعض النفقات .

كما تخضع المجالس البلدية لإشراف تقني من السلطة الوصية يفتح المجال لرقابة الملائمة ويلغى كل روح مبادرة للبلدية[2]. فقبل القيام بأي نشاط على البلديات أن تحترم كل التعليمات التي تتلقاها من الوالي مباشرة أو من وزير الداخلية بطريقة غير مباشرة.كما أنها مجبرة على طلب الاستشارة والحصول على الرأي التقني من المصالح التابعة للدولة [3].

هذا، ويلعب رئيس الدائرة-درجة عدم التركيز- دورا مهما في ممارسة الرقابة على المجالس الشعبية البلدية من خلال الصلاحيات التي منحه إياها المرسوم التنفيذي رقم 215/94 [4] الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها. حيث أخضعت المادة 03/10 و04 منه

1- أنظر ، مسعود شيهوب : " أسس الإدارة المحلية " ، المرجع السابق ، ص 213.

2- Cf. Moussa (Z):" Evaluation de la décentralisation ...", op . cit , p 116.

3- كمجال التعمير أين تختص المجالس البلدية بإعداد والمصادقة على مخطط شغل الأراضي p.o.s وهي في ذلك مجبرة على استشارة الإدارات العمومية ومصالح الدولة على مستوى الولاية كمديرية البناء والتعمير ...أنظر ، المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91/ 178، المؤرخ في1991/05/28، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ، ج ر ج ج ، عدد 26 .

4- المؤرخ في 1994/07/23، ج ر ج ج، عدد 48.

المداولات[1] التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية المالية و الإدارية لتصديق رئيس الدائرة.

يبدو مما سبق، أن المرسوم التنفيذي رقم 215/94 يتناقض مع نصين قانونيين أعلى منه درجة وهما قانون الولاية 09/90 وقانون البلدية08/90 خارقا بذلك مبدأ تدرج القوانين، فمن جهة، حدد قانون البلدية صراحة السلطة الوصية وهي الوالي كما لم يشر قانون الولاية إلى دور رئيس الدائرة في ممارسة الوصاية على البلدية. ومن جهة أخرى، حددت المادة 42 من قانون البلدية 08/90 المداولات الخاضعة للتصديق على سبيل الحصر وهما مداولتين فقط خلافا للمادة 03/10و04 من المرسوم التنفيذي 94/ 215 التي ذكرت مجموعة من المداولات .

إن دور رئيس الدائرة في ممارسة الرقابة زاد من ثقل هذه الأخيرة على المجالس الشعبية البلدية ، مما أدى إلى خنقها وتعطيل نشاطها.

و مما ساهم أيضا في انحراف الوصاية الإدارية عن حدودها:

-الازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

-ضعف ميزانية البلدية.

-الصلاحيات الواسعة للمجلس الشعبي البلدي.

*الازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي:

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي عند تمثيله للدولة للسلطة الرئاسية. والمفروض أنه

1- " يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها مايلي :

* الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات و الهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها،

*تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات،

* شروط الإجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات،

* تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية،

*المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات،

* الهبات والوصايا،

- يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام. "

أثناء تمثيله للبلدية وتنفيذه لمداولات المجلس البلدي يخضع للوصاية الإدارية . غير أنّه في الممارسة تختلط كلتا الرقابتين، لاسيما وأنّه عمليا لا يمكن الفصل التام بين أعماله التي يؤديها كممثل للدولة وتلك التي يؤديها كممثل للبلدية. فيراقب في كلا التمثيلين بالسلطة الرئاسية، حيث توجه له أحيانا- بمناسبة عدم المصادقة على مداولة ما — أوامر بإدخال تعديلات عليها وإعادتها للمصادقة عليها. في حين أن المداولة تدخل ضمن أعمال المجلس البلدي ومنه تخضع للوصاية الإدارية و ليس الرقابة الرئاسية.

*ضعف ميزانية البلدية:

تضطر البلديات أمام ضعف مواردها وطلبات مواطنيها المتزايدة والتحديات التي تقع على عاتقها، إلى قبول مساعدات الدولة المختلفة.(مساعدات الولاية ، البرنامج البلدي للتنمية) . وهي في ذلك تفقد استقلاليتها لأنّ من يدفع يقود" qui paie commande"، حيث لا تتوانى السلطة المركزية عن التدخل في كل كبيرة وصغيرة تتعلق بصرف هذه الأموال [1] .

*الصلاحيات الواسعة للمجلس الشعبي البلدي:

وردت صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في عبارات عامة . وبدل أن يكون ذلك محفزا لحرية المبادرة كان سببا لكبت عمل المجالس المنتجة . حيث يفضل المنتخبون ، إما تسليم أمرهم للسلطة المركزية التي توافيهم بالتعليمات اللازمة ، أو يلجؤون باستمرار لطلب تأشيرة السلطة الوصية التي تصدر تعليماتها وأوامرها حتى في ابسط الإجراءات ، بل والتدخل أحيانا مباشرة في

1- مقرر المخطط البلدي للتنمية .(P.C.D) يحدد بدقة مبلغ المساعدة ، والمشروع الذي سينجز، يحدد حتى المناطق المعينة في البلدية وعندما تبدأ مراحل إنجاز الصفقة على البلدية أن تستدعي ممثلا عن السلطة الوصية في كل مراحل الصفقة فتح الأظرفة ، تقييم العروض ، لجنة الصفقات، ليتابع كامل المشروع من البداية إلى النهاية ، بأن البلدية مجرد منفذ لقرار أتخذ بعيدا عنها ودون استشارتها وأخذ رأيها .

شؤون المجالس المنتخبة[1]. و هو ما يدعو إلى التساؤل عن الهدف الحقيقي وراء تبني المشرع مبدأ الاختصاص العام لتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة ؟ ألم يكن غموض النصوص مقصودا من المشرع لكي يتيح المجال واسعا لتدخل الدولة ؟

لم يحرك المنتخبون المحليون ساكنا أمام هذه الوصاية الخانقة. بل العكس، فهم يستحسنون هذه الرقابة المفروضة عليهم من السلطة الوصية وكأنها رعاية، والأمثلة الدالة على هذا الوضع كثيرة.

إن التصديق لا يعدوا أن يكون مجرد عدم اعتراض من السلطة الوصية على أعمال المجلس الشعبي البلدي ويخص نوعان فقط من أعمال المجلس، إلاّ أنه في التطبيق العملي تحوّل إلى شبه رخصة مسبقة، على المنتخبين التأكد من وجودها قبل القيام بمهامهم . بل وأكثر من ذلك فالتصديق الضمني المنصوص عليه قانونا قلما يستعمل عمليا، حيث يفضل المنتخبون الانتظار للحصول على موافقة صريحة من السلطة الوصية [2] تكون كضمان لصحة أعمال المجالس الشعبية البلدية. وكأنه يفترض عدم مشروعية أعمالهم إلى حين ثبوت العكس بمصادقة السلطة الوصية.

إنّ المثالين التاليان يوضّحان هذا الوضع :

في المثال الأول، قامت إحدى بلديات ولاية عنابة بعقد صفقة مع مؤسسة لتجديد محطات ضخ مياه الأمطار لتفادي الفيضانات في موسم الشتاء و قد صادق عليها المجلس الشعبي البلدي بموجب المداولة رقم 21 المؤرخة في 2003/07/09 .

قامت البلدية بإرسال هذه المداولة إلى الدائرة للمصادقة عليها فلم تتلق أي رد، ورغم ذلك لم تطبق البلدية قاعدة التصديق الضمني. بل قامت بتذكير رئيس الدائرة مـــرة أخـــرى

1- "..les organe déconcentrés ne se font pas prier pour se substituer aux organes des collectivisées décentralisées . Bien au contraire ils éprouvent un malin plaisir à intervenir d'une manière directe ou déguisée mais toujours sensible dans la gestion même des affaires qui normalement relève du domaine de la décentralisation", Moussa(Z):"Evaluation de la décentralisation ..." op. cit , p 412

2- Ibidem

بتاريخ 2003/12/21 بموجب المراسلة رقم 5144. فتفضل هذا الأخير بالرد على البلدية بتاريخ 2004/04/25 ليخبرها بعدم المصادقة ويطلب منها تعديل الصفقة بإضافة محطة أخرى [1] .

قامت البلدية فعلا بتعديل المداولة والصفقة وأرسلتها مرة أخرى للمصادقة، وظلت تلتمس ذلك من السلطة الوصية مراسلة إياها عدّة مرات طالبة منها الفصل في هذه الوضعية " يشرفني أن أعلمكم أنه إلى حد الآن لم نتلق أي رد إيجابي فيما يخص إجراءات المصادقة على الصفقة .....بالرغم من المراسلات المتتالية "[2] .

انتهت هذه المرحلة من 2003 إلى 2005/11/21 بموجب مراسلة رئيس الدائرة الذي أخبر فيها البلدية " أعيد لكم مداولة المجلس الشعبي البلدي رقم 21 المتضمنة ......مؤشر عليها بالموافقة "[3].

لم تكِل البلدية و لم تمِل من طلب التصديق لمدّة سنتين كاملتين ، ورغم أهمية المداولة في حماية المدينة من الفيضانات لم تطبق قاعدة التصديق الضمني، و لم تلجأ حتى إلى القضاء للفصل في هذه الوضعية .

أما في المثال الثاني، أنشأت إحدى البلديات وكالة بلدية لتسيير المنشآت الاقتصادية التابعة لها وتطبيقا للمادة 42 من قانون البلدية أرسلت المداولة للمصادقة عليها بتاريخ 2004/08/11.

جاء رد رئيس البلدية بتاريخ 21سبتمبر 2004 أي بعد مرور أكثر من 30 يوما دون المصادقة على أساس أن " الوضعية المالية للبلدية غير قادرة على تحمل مثل هذه الأعباء ومن جهة أخرى إنشاء مثل هذه الهياكل أظهرت عدم قدرتها على تسيير مرافق البلدية ..."[4] .

إذن، يتضح بأنّ رئيس الدائرة اعتمد في رقابته على الملاءمة وليس على المشروعية وعلى أساسها رفض التصديق على المداولة .

1- أنظر، مراسلة رئيس الدائرة، رقم 2004/516، ملحق رقم 06 .

2- أنظر، مراسلة رئيس المجلس الشعبي البلدي، رقم 2005/236 ، ملحق رقم 07 .

3- أنظر، مراسلة رئيس الدائرة، رقم 2005/8420، ملحق رقم 08.

4- أنظر، مراسلة رئيس الدائرة، رقم 2005/1599 ، ملحق رقم 09 .

حسب المادة 43 من قانون البلدية، إذا لم تصدر السلطة الوصية قرارها خلال 30 يوما تعتبر المداولة المصادقة عليها ضمنيا. إلاّ أنّ البلدية لم تطبق هذه القاعدة. بل راسلت السلطة الوصية بتاريخ 2004/10/18 ، توضح لها أسباب إنشائها لهذه الوكالة آملة أن تتلقى منها ردا إيجابيا [1]. ورغم ما استندت إليه البلدية من أسباب وجيه، فإنّ السلطة الوصية لم ترد على مراسلة البلدية، وأعادت هذه الأخيرة الكرة بموجب مراسلة أخرى بتاريخ 2005/12/11.

تنازل رئيس الدائرة بتاريخ 2006/01/02 ليؤكد موقفه المعلن في المراسلة الأولى وهو رفض المصادقة على المداولة [2].

كان بإمكان البلدية أن تتجنب كل هذا لو طبقت فقط قاعدة التصديق الضمني المنصوص عليها قانونا.

إنّ هذا التصرف من المنتخبين سواء كان عن جهل منهم أو هروبا من مسؤوليتهم، شجع السلطة الوصية على التدخل في شؤونهم .

من الملاحظ أيضا أن السلطة الوصية في الغالب لا تسبب قراراتها. في حين أن التسبيب ضروري للحد من تعسفها في الرقابة، خاصة وأنها عمليا تراقب الملاءمة وهو ما سيتضح لنا من المثالين التاليين.

في المثال الثالث، صادق المجلس الشعبي البلدي على إحداث مؤسسة بلدية ذات طابع إداري (روضة أطفال) تسمى" الحرية ". أرسلت المداولة للمصادقة عليها بتاريخ 2005/03/28 رد رئيس الدائرة بتاريخ 2005/03/31 " أعيد لكم هذه المداولة دون المصادقة .. "[3]

أما المثال الأخير، فيوضح جليا خروج السلطة الوصية عن الحدود التي رسمها القانون في ممارسة الرقابة. حيث قام والي ولاية عنابة بإلغاء مداولة صادرة عن مجلس شعبي بلدي تتضمن منح إعانات مالية للمساجد مسببا قراره بالضيق المالي لميزانية البلدية[4].

1- أنظر ، مراسلة رئيس المجلس الشعبي البلدي رقم 2004/1035 ، ملحق رقم 10 .

2- أنظر ، مراسلة رئيس الدائرة رقم 2006/9407، ملحق رقم 11.

3- أنظر ، مراسلة رئيس الدائرة رقم 2005/2002 ، ملحق رقم 12 .

4 - أنظر ، قرار رقم 1055 يتضمن إلغاء المداولة رقم 18، ملحق رقم 13.

لقد خرج الوالي عن حدود رقابة المشروعية؛ لأنّ السبب الذي استند إليه في قرار الإلغاء لا يدخل ضمن أسباب الإلغاء التي حددتها المادتين 44 و45 من قانون البلدية على سبيل الحصر.

قد يكون تسبيب الوالي منطقيا، لكن كان أولى به - مادام القانون يمنحه سلطة الرقابة على الميزانية – أن لا يصادق عليها وهي تحتوي فصلا مخصصا للإعانات إذا كان يرى بأنها عاجزة .

رغم الإمكانيات التي منحها المشرع للمجالس الشعبية البلدية للّجوء إلى القضاء الإداري لوقف تجاوزات السلطة الوصية [1] . إلاّ أنّ ذلك يظلّ دون جدوى لأنّ المجالس الشعبية البلدية تفضل الطريق الإداري بدلا من القضائي للأسباب التالية:

* تجنب الدخول في صراع مع السلطة الوصية، لاسيما وأن المنتخبين يريدون نيل رّضاء السلطة المركزية لتحقيق أغراضهم الشخصية كالحصول على مناصب عليا أو الوصول إلى البرلمان [2] .

* عدم فعالية القضاء الإداري، الّذي يتسم بإجراءات معقّدة وطويلة مع نتائج غير أكيدة لصالح البلديات .

* عدم تقيد السلطة الوصية برقابة المشروعية. فهي تصادق أو ترفض المصادقة بناءا على الملاءمة ، خاصة وأن قانون البلدية 08/90 لا يلزم السلطة الوصية بتسبيب رفضها للمصادقة على المداولات وهو ما يمنحها سلطة تقديرية واسعة لرقابة أعمال المجالس الشعبية البلدية. وكنتيجة لذلك تتقلص رقابة القاضي الإداري لأنّه يختص برقابة المشروعية فقط.

إنّ رضوخ المنتخبين للرقابة الوصائية يجعلهم يرتبطون بالمركز وهو ما ينعكس سلبا على العلاقة مواطن / منتخب ، حيث يرى المواطنون بأنّ المنتخبين هم ممثلو الدولة وليسوا ممثليهم.

1- أنظر ، المادة 46 من القانون 08/90 ، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره .

2 – Cf . Avis et rapport du conseil économique et sociale : op cit , p II 134 .

مما سبق، يتّضح بأنّ السلطة الوصية تمارس رقابة خانقة على المجالس الشعبية البلدية. لا تفسر بمجرد رغبتها في الحفاظ على الأموال العمومية من سوء التسيير الذي تشهده البلديات بل تهدف (السلطة المركزية) إلى الهيمنة والسيطرة على المجالس الشعبية البلدية وجعل هذه الأخيرة مجرد أدوات في يدها، للحفاظ على سلطتها وتحقيق أغراضها [1]ولو على حساب الاستقلال المحلي .

إنّ الرقابة الوصائية تجهض الدور الحقيقي للمنتخب ، فلا يمكن للمجالس الشعبية البلدية أن تحقق الديمقراطية في المستوى المحلي دون أن تكون لهذه الأخيرة حرية المبادرة باتخاذ القرار ولن يتأتى هذا دون قدّر كاف من الاستقلال .

ليس من السهل وضع تصور كامل لرقابة إدارية توفق بين هدفين أساسيين للامركزية الإدارية. من جهة أولى، تحقيق الديمقراطية التي تفترض التخفيف من الرقابة لإعطاء استقلالية أكثر للمجالس المنتخبة. ومن جهة ثانية، الكفاءة الإدارية التي تتطلب رقابة صارمة لحماية الأموال العمومية وفعّالية أداء الخدمة للمواطنين .

قد يبدو أنّ الهدفين متناقضين، إلاّ أنّهما يتجهان لغاية واحدة هي خدمة المواطنين وتلبية طلباتهم.

صحيح أنّ هناك سوء تسيير على مستوى المجالس البلدية[2]، إلاّ أنّه يرجع إلى عوامل أخرى، كالنمط المعتمد في انتخاب المجالس الشعبية البلدية، الأسلوب المتبع لإبرام الصفقات العمومية، انعدام رقابة دقيقة على الأموال من طرف مجلس المحاسبة، ضعف تكوين المنتخبين وجهلهم بالإجراءات القانونية و ضعف التأطير في البلدية[2] . ولهذا لا يكمن الحل كما تعتقد السلطة المركزية في توسيع الرقابة الوصائية أكثر[3] بل في تعديل جملة من القـــوانين الـــتي ترتبط

-1 Cf. Moussa(Z):" Evaluation de la décentralisation ...", op . cit , p418.

2- أطلقت وزارة الداخلية حملة لمحاسبة ما يقارب 600 منتخب محلي عبر بلديات الوطن من جراء سوء التسيير الذي تشهده ، أنظر ، المقال الصادر بجريدة. Cf. L'est Républicain, du 18/12/2005, p03.

3- أنظر، نصر الدين بن طيفور : " أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانون البلدية والولاية"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 11، العدد 02، 2001، ص 18 .

4- وضعت الحكومة في جوان 1999 مشروعين لتعديل قانون البلدية 08/90 وقانون الولاية 09/90 . وقد اتجه المشروعان نحو توسيع الرقابة والحد من استقلال المجموعات المحلية .أنظر ، المرجع نفسه .

بتسيير أموال البلديات . وموازاة لذلك تعديل الرقابة بالتخفيف منها [1] على ضوء ما يلي:

* يجب أن تكون الرقابة بعديّة ، قضائية وفي حدود المشروعية .

* لا يوجد أفضل من السلطة القضائية لفرض احترام النصوص القانونية، لهذا يجب تفعيل دور القضاء بوضع ضمانات أكيدة لاستقلال القضاء وحياده .

* تكوين قضاة متخصّصين في القضاء الإداري .

* إزالة الفهم الخاطئ لجوهر الرقابة الإدارية لدى الجهة الوصية والجهة الموصى عليها .

*تغيير نظرة السلطة المركزية للمجالس الشعبية البلدية على أنها وحدات قاصرة .

* تخفيف التدخل الدائم في شؤون المجالس البلدية .

* إلغاء الدائرة كدرجة رقابة .

1-أدركت فرنسا بأنّ الوصاية المطبقة على المجموعات المحلية خانقة فقامت بتعديلها بموجب قانون 21مارس 1982 الذي جاء بإصلاح حقيقي لصالح الديمقراطية المحلية .

أصبحت الرقابة الممارسة بعدية وفي حدود المشروعية فقط . حيث ألغيت الوصاية الإدارية وحلت محلها الرقابة القضائية فالمداولات لم تعد تخضع للمصادقة بل تنفذ مباشرة وعلى السلطة الوصية إن قدّرت بأنّ المداولة غير مشروعة أن تلجأ للقضاء لإلغائها، كما ألغيت الوصاية المالية وكلفت بها الغرفة الجهوية لمجلس المحاسبة. وهي رقابة توجيه وإرشاد أكثر منها تحكم وسيطرة . والشيء نفسه بالنسبة للرقابة التقنية التي خففت وأصبحت تتم وفق القوانين . ولمزيد من المعلومات ،
Cf. Gohin(O) , op . cit , pp 584-648.

خلاصـــة الفـــصـــل:

مما سبق، يتضح بأنّ المشرع قد أخفق – رغم تبنيه لعدّة مبادئ ديمقراطية لتسيير المجلس الشعبي البلدي- في أن يجعل هذا الأخير، يمارس صلاحيات فعليّة بطريقة شفافة وفعّالة.

تتطلب الشفافية و الصرامة في التسيير :

أولا، أن يكون هناك توازن وتعاون وظيفي بين الجهاز التداولي (المجلس الشعبي البلدي) و الجهاز التنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، وهو ما سعى إليه المشرع من خلال منح كلا الجهازين صلاحيات، غير أنّ الممارسة أسفرت، إما عن سيطرة تامة للجهاز التنفيذي على الجهاز التداولي الذي أصبح مجرد هيئة تسجيل. أو صراع مستمر بينهما أدى إلى تجميد عمل المجلس.

ثانيا، إدماج المواطن في الحياة العمومية من خلال إشراكه في اتخاذ القرار، ولتجسيد ذلك تبنى المشرع جملة من الأدوات، كعلنية جلسات المجلس، حق المواطن في الإعلام والحصول على الوثائق و التحقيق العمومي. إلاّ أنّه أورد عليها قيودا جعلتها - في الواقع – مجرد قواعد نظرية.

أما فيما يخص الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي البلدي – رغم كثرتها – فهي شكلية، لأنّ المجلس لا يمارس- في الواقع - إلاّ الحد الأدنى والضروري منها.

يرجع السبب في هذا الوضع إلى:

أولا: يشكل مبدأ الاختصاص العام – كأسلوب لتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي البلدي – اختيارا ديمقراطيا، لكونه يمنح المجالس المنتخبة صلاحيات واسعة تكون معها هذه الأخيرة أكثر حريّة. غير أنّه في ذات الوقت أصبح عامل كبت للمجالس.

إنّ كثرة الصلاحيات وعدم وضوحها أدى إلى اختلاطها بصلاحيات درجات الإدارة الأخرى (الولاية، الدولة) . فنتج عنه جمود المجالس وعدم تحركها إلاّ بناءا على تعليمات السلطة المركزية.

ثانيا: إنّ نقص الوسائل الضرورية لممارسة الصلاحيات هو أكثر ما تعانيه المجالس المنتخبة.

فالموارد المالية غير كافية ومرتبطة بالسلطة المركزية، لاسيما وأنّ البلديات كثيرا ما تحتاج إلى مساعدات وإعانات الدولة.

و الموارد البشرية غير كفأة، وهو ما أثّر سلبا على تسيير مصالح البلدية.

ثالثا: تمارس السلطة الوصية رقابة صارمة تضيّق من استقلال المجالس الشعبية البلدية وتسلبها سلطة القرار، لتصبح في الواقع مجرد امتداد إداري للسلطة المركزية على المستوى المحلي.

قائمة المختصرات.

ا- باللّغة العربية:

-**ج.ر.ج.ج:** الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

-**د.م.ج:** ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

-**و.ب.ا.ع.ع:** وحدة البحث إفريقيا العالم العربي، قسنطينة.

ب- باللّغة الفرنسية:

-C.N.R.S : Centre National de la Recherche Scientifique, France.

-C.R.A.P.S : Centre de Recherches Administratives, Politiques et Sociales, France.

-C.U.R.A.P.P : Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, France.

-L.E.R.M.M : Laboratoire d’études et de Recherches Magreb-Méditerranée, Constantine.

-L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

-O.P.U : Office de Publication Universitaire, Algérie.

-R.D.P : Revue de Droit Public.France.

-**S.D :** Sans Date.

-U.R.A.M.A : Unité de Recherche Afrique Monde Arabe, Constantine.

قـــــــائـمـــــة الـــــمراجـــــــع.

I) المراجع باللّغة العربية :

أولا- المؤلفات :

أ- المؤلفات العامة :

1- داود الباز :" الشورى والديمقراطية النيابية : دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي (البرلمان) مقارنة بالشريعة الإسلامية " ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1997-.1998

2- رشيد وابل ، أحمد التيجاني بلعروسي :" قانون الوظيف العمومي "، دار هومة، الجزائر الطبعة الأولى ، .2003

3- روبير بيلو ترجمة نهاد رضا :" المواطن والدولة " ، منشورات عويدات، بيروت- باريس الطبعة الثالثة ، 1983 .

4- عبد الحميد إسماعيل الأنصاري :" الشورى وأثرها في الديمقراطية (دراسة مقارنة) " منشورات المكتبة العصرية ، بيروت، الطبعة الثانية، دون تاريخ نشر .

5- عبد العزيز شيحا :" مبادئ الأنظمة السياسية " ، الدار الجامعية، بيروت، 1972 .

6- عمار بوضياف :" الوجيز في القانون الإداري "، دار ريحانة، الجزائر، دون تاريخ نشر .

7- محفوظ لعشب :" الوجيز في القانون الاقتصادي، النظرية العامة وتطبيقاتها في الجزائر" د.م.ج ، الجزائر ، 1993 .

8- محمد إبراهيمي:" الوجيز في الإجراءات المدنية "، الجزء الأول، د.م.ج ، الجزائر، 1994.

9- محمود عاطف البنا :" الوسيط في النظم السياسية " ، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية .1994

10- مسعود شيهوب:" المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الهيئات والاجراءات أمامها"، د.م.ج، الجزائر، 1999.

11- ناصر لباد :" القانون الإداري، التنظيم الإداري " ، منشورات دحلب ، الجزائر ،دون تاريخ نشر .

ب -المؤلفات المتخصصة في الإدارة المحلية :

1-ظريف بطرس:"مبادئ الإدارة المحلية و قضاياها في النظرية و التطبيق"، المكتبة الأنجلومصرية الطبعة الأولى، 1971.

2-عبد القادر الشيخلي : " لجان المجلس البلدي "، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان الأردن، 1982.

3-محمد الصغير بعلي : " قانون الإدارة المحلية الجزائرية "، دار العلوم، عنابة، 2004.

4-مسعود شيهوب : " أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر "، د.م.ج، الجزائر، 1986.

ثانيا- المقـــالات :

1- دحو ولد قابلية : " الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية "، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

2- دحو ولد قابلية : " مداخلة بمناسبة ندوة حول الإصلاحات المالية و الجباية المحلية" مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003.

3- رشيد عبيد : " مداخلة بمناسبة ندوة حول الإصلاحات المالية و الجباية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003.

4- محمد زغداوي : " انعكاسات نظم التعددية السياسية على الإدارة الجزائرية "، حوليات، و.ب.إ.ع.ع، جامعة منتوري، قسنطينة، المجلد 3، 1999.

5- محمد زغداوي : " دور المجلس الولائي في التنمية المحلية "، حوليات، مخبر الدراسات و البحوث حول المغرب العربي و البحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 5، 2002.

6- محمد عبدو بودربالة : " الإصلاح الضريبي "، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003.

7- محند واعمر علي زيان : " نظرة حول المالية العمومية المحلية "، مجلة الفكر البرلماني إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003.

8- مسعود شيهوب : " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة "، حوليات، مخبر الدراسات و البحوث حول المغرب العربي و البحر الأبيض، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد الخامس، 2002.

9- مصطفى دريوش : " الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة "، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

10- مكلكل بوزيان : " الاتجاهات القانونية للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية "، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 09، عدد الثاني، 1999.

11- الطيب ماتلو : " مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة "، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

12- الطيب ماتلو : " مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية "، مجلة الفكر البرلماني إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع، ديسمبر 2004.

13- نص برنامج الحكومة، ملحق، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد السادس، جويلية 2004.

14-نصر الدين بن طيفور : " أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البلدية و الولاية "، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 11، العدد الثاني، 2001.

ثالثا-الرسائل والمذكرات:

1-مسعود شيهوب : " اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ و التطبيق "، رسالة ماجستير جامعة قسنطينة، 1983.

رابعا - النصوص القانونية :

أ- النصوص الأساسية:

1- الميثاق الوطني 1976، المؤرخ في 1976/07/05 ، ج ر ج ج، عدد 61 .

2- دستور 1963 ، المؤرخ في 1963/09/10 ، ج رج ج ، عدد 64 .

3- دستور 1976 ، المؤرخ في 1976/11/23 ، ج رج ج ، عدد 94 .

4- دستور 1989 ، المؤرخ في 1989/02/23 ، ج رج ج ، عدد 09 .

5- دستور 1996، المؤرخ في 1996/11/28 ، ج رج ج ، عدد 76 .

ب- النصوص التشريعية :

*** الأوامـــــر:**

1- الأمر 66-154، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، عدد47 .

2- الأمر 66- 156 ، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم ج.ر.ج.ج، عدد49.

3- الأمر 67-24 ، المؤرخ في 18 جانفي1967، المتضمن القانون البلدي، المعدل والمتمم، ج ر ج ج ، عدد 06.

4- الأمر 69- 38، المؤرخ في 22ماي1969 ، المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم ، ج ر ج ج، عدد 44.

5- الأمر71- 74، المؤرخ في 16 نوفمبر1971، المتعلق بالتسيير الاشتراكي، ج ر ج ج، عدد 101.

6- الأمر 75-59، المؤرخ في 26 فيفيري 1975 ، المتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، عدد101 .

7- الأمر 95-21، المؤرخ في 19 جويلية 1995، المعدل و المتمم للقانون رقم 13/89 المؤرخ في 1989/08//07 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 39 .

8- الأمر 95-25، المؤرخ في 25سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ، ج ر ج ج ، عدد 55.

9- الأمر 96-26، المؤرخ في 30أكتوبر 1996 ، المعدل و المتمم للقانون رقم 13/89 المؤرخ في 1989/08//07 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج ، عدد 43 .

10- الأمر 97-07 ، المؤرخ في 06مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات ، ج ر ج ج ، عدد 12.

11- الأمر01-04، المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها، ج ر ج ج ، عدد 47.

12- الأمر 04-01، المؤرخ في 7 فيفري 2004، المعدل والمتمم للأمر 97-07 المؤرخ في 06مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج ، عدد 09.

13- الأمر 05- 03، المؤرخ في 18جويلية 2005 ، المتمم للقانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، المتضمن قانون البلدية ، ج ر ج ج ، عدد 50 .

14-الامر 06-03، المؤرخ في 15جويلية2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر ج ج ، عدد 46 .

15- الأمر 06-04، المؤرخ في 15جويلية2006 ، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة2006، ج ر ج ج، عدد47.

*** القــوانيـــن:**

16- القانون رقم 78-12، المؤرخ في 05أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ج ر ج ج ، عدد 32 .

17- القانون رقم 80-08، المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج ، عدد 44 .

18- القانون رقم 09/81 ، المؤرخ في 4 جويلية 1981، المعدل والمتمم للأمر67-24 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن القانون البلدي ،ج ر ج ج ، عدد 27 .

19- القانون رقم 84-09، المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتعلق بتنظيم البلاد، ج ر ج ج عدد 06 .

20- القانون رقم 84-11، المؤرخ في 09 جوان 1984 ، المتضمن قانون الأسرة ، المعدل والمتمم، ج رج ج، عدد24 .

21- القانون رقم 89-13 ، المؤرخ في 07 أوت 1989، المتضمن قانون الانتخابات، ج رج ج عدد 32 .

22- القانون رقم 90-06، المؤرخ في 27 مارس 1990، المعدل والمتمم للقانون رقم 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات ، ج ر ج ج ، عدد 13 .

23- القانون رقم 90-08، المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، المعدل والمتمم،ج ر ج ج، عدد 15 .

24- القانون رقم 90-09، المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، عدد 15.

25- القانون رقم 90-11 ، المؤرخ في 21 أفريل 1990، المتعلق بتنظيم علاقات العمل الفردية ج ر ج ج ، عدد 17 .

26- القانون رقم 90-25، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن قانون التوجيه العقاري، ج ر ج ج ، عدد 49 .

27- القانون رقم 90-29 ، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المتعلق بالتهيئة العمرانية والتعمير المعدل والمتمم،ج ر ج ج ، عدد 52 .

28- القانون رقم 90-30، المؤرخ في 01 ديسمبر1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، ج ر ج ج ، عدد 52.

29- القانون رقم 91-06، المؤرخ في 02 أفريل 1991، المعدل و المتمم للقانون رقم 13/89 المؤرخ في 1989/08//07 المتضمن قانون الانتخابات ، ج ر ج ج عدد 14 .

30- القانون رقم 91 –11 ، المؤرخ في 27 نوفمبر 1991 ، يحدد القواعد المتعلقة بترع الملكية من أجل المنفعة العمومية ، ج ر ج ج ، عدد 21 .

31- القانون رقم 91-17، المؤرخ في 15 أكتوبر 1990، المعدل و المتمم للقانون رقم 13/89 المؤرخ في 1989/08//07 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج ، عدد 48 .

32- القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج عدد 35 .

33- القانون رقم 02-11، المؤرخ في 24ديسمبر2002 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج ج، عدد 86.

34- القانون رقم 10/03، المؤرخ في19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد43.

35- القانون رقم 16/05، المؤرخ في31 ديسمبر2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر ج ج، عدد85.

ج- النصـــوص التنظيميـــة :

1-المرسوم رقم 63-189، المؤرخ في 16 ماي1963، المتضمن اعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، ج ر ج ج ، عدد35.

2- المرسوم رقم 83-200، المؤرخ في 19 مارس 1983، الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج ، عدد12 .

3- المرسوم رقم 86-226، المؤرخ في 4 نوفمبر 1986، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 73-134 المؤرخ في 09 أوت 1973 ، المتعلق بتنظيم وتسيير الصندوق المشترك للمجموعات المحلية ، ج ر ج ج ، عدد .45

4- المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، ج ر ج ج ، عدد .13

5-المرسوم رقم 88-131 ، المؤرخ في 04 جويلية 1988 ،المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج ر ج ج، عدد27.

6- المرسوم الرئاسي رقم 02-250 ، المؤرخ في 24 جويلية 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج ، عدد 52 .

7- المرسوم الرئاسي رقم 03-301، المؤرخ في 11 سبتمبر 2003، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج عدد .55

8- المرسوم الرئاسي رقم 06-251 ، المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90-406 المؤرخ في 22ديسمبر1990 والمتضمن منح تعويض تكميلي للراتب لفائدة بعض أصناف الموظفين و الأعوان العموميين، ج ر ج ج، عدد 47 .

9- المرسوم التنفيذي رقم 89-224 ، المؤرخ في 05 ديسمبر 1989، المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية المعدل والمتمم ، ج ر ج ج ، عدد51.

10-المرسوم التنفيذي رقم 90-99 ، المؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، ج ر ج ج ، عدد 13 .

11- المرسوم التنفيذي رقم 90-405، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المتضمن تحديد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين والحضريين ، ج ر ج ج ، عدد 56 .

12- المرسوم التنفيذي رقم 91-26 ، المؤرخ في 02فيفيري 1991 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين لقطاع البلديات ، ج ر ج ج ، عدد 06 .

13- المرسوم التنفيذي رقم 91-27، المؤرخ في 02 فيفيري 1991، يحدد قائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية ، ج ر ج ج ، عدد 06 .

14- المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ، ج ر ج ج ، عدد 26

15- المرسوم التنفيذي رقم 91-463، المؤرخ في 03ديسمبر1991، الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج ر ج ج، عدد 63.

16- المرسوم التنفيذي رقم 92-142، المؤرخ في 11 أفريل 1992، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية ، ج ر ج ج ، عدد 27 .

17- المرسوم التنفيذي رقم 93-186، المؤرخ في 27 جويلية 1993، يحدد كيفيات تطبيق القانون 91-11 المؤرخ في 27 نوفمبر 1991 يحدد القواعد المتعلقة بترع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر ج ج، عدد 57.

18- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ر ج ج، عدد 48.

19-المرسوم التنفيذي رقم 95-272، المؤرخ في 19جويلية 1995، المعدل والمتمم للقانون رقم 89-13 المؤرخ في 07أوت1989 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج ،عدد 52.

20- المرسوم التنفيذي رقم 273/95، المؤرخ في 19جويلية 1995، المعدل والمتمم للقانون رقم 89-13 المؤرخ في 07أوت1989 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج ،عدد 52.

21- المرسوم التنفيذي رقم 95-125 ، المؤرخ في 29 أفريل 1995، يتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية ، ج ر ج ج ، عدد 26 .

22- المرسوم التنفيذي رقم 97-278، المؤرخ في 26 جوان 1997، يحدد كيفيات تطبيق أحكام المادتين 97و99 من الأمر رقم 97-07، المؤرخ في 06 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي للانتخابات لتحديد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، ج ر ج ج، عدد 49 .

23-المرسوم التنفيذي رقم 98-34، المؤرخ في 24جانفي1998، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-463 المؤرخ في 03ديسمبر1991 يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج ر ج ج، عدد 04.

24-المرسوم التنفيذي رقم 98-42، المؤرخ في 01فيفري1998، يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الاجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج ر ج ج، عدد05.

25-المرسوم التنفيذي رقم 98-284، المؤرخ في 15سبتمبر1998، المتضمن تنظيم بلدية عنابة في قطاعات حضرية، ج ر ج ج، عدد69.

26-المرسوم التنفيذي رقم 02-232، المؤرخ في 08جوان2002، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 97-278، المؤرخ في 26جوان1997، يحدد كيفيات تطبيق أحكام المادتين 97و99 من الأمر رقم 97-07المؤرخ في 06مارس1997 والمتضمن القانون العضوي للانتخابات لتحديد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية ،ج ر ج ج، عدد 47.

27- المرسوم التنفيذي رقم 02-471، المؤرخ في 24 ديسمبر2002، يحدد توزيع إيرادات إتاوة الاستخراج والرسم المساحي بين صندوق الأملاك العمومية المنجمية وصندوق الجماعات المحلية المشترك لصالح البلديات، ج ر ج ج، عدد 88 .

28- المرسوم التنفيذي رقم 04-334 ، المؤرخ في 24أكتوبر2004، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 98-42 المؤرخ في 01فيفري1998 الذي يحدد شروط الحصول على المساكن العمومية الاجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج ر ج ج، عدد67.

29-المرسوم التنفيذي رقم 198/06، المؤرخ في 31ماي 2006، يظبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج، عدد37.

خامسا - إعلانات ، أراء:

1- إعلان المجلس الدستوري، المؤرخ في 23 نوفمبر 1995، المتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية، ج ر ج ج ، عدد 72 .

2- إعلان المجلس الدستوري، المؤرخ في 1 ديسمبر 1996، المتعلق بنتائج استفتاء 28 نوفمبر 1996 لتعديل الدستور، ج ر ج ج ، عدد 76 .

3- إعلان المجلس الدستوري، المؤرخ في 09جوان 1997، المتعلق بانتخاب المجلس الشعبي الوطني ، ج ر ج ج ، عدد 40 .

4- إعلان المجلس الدستوري، رقم 01/إ.م.د/99، المؤرخ في 20 أفريل 1999، المتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية ، ج ر ج ج ، عدد .29

5- إعلان المجلس الدستوري رقم 02/إ.م.د /99 ، المؤرخ في 19 سبتمبر 1999، المتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، ج ر ج ج ، عدد .66

6- إعلان المجلس الدستوري رقم 01/إ.م.د/02 ، المؤرخ في 3 جوان 2002 ، المتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، ج ر ج ج ، عدد 43 .

7- رأي المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في المشروع التمهيدي للإستراتيجية الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى المتوسط في دورته العادية الثامنة، المنعقدة يوم 1997/05/04 ، ج ر ج ج ، عدد 09 ، سنة 1998 .

سادسا - الوثـــــائق :

1- تقرير حول سير، تنظيم و إجراء اقتراع انتخاب المجالس الشعبية البلدية و الولائية ليوم 10 أكتوبر 2002، مديرية التنظيم و الشؤون العامة ، ولاية عنابة، أكتوبر 2002، غير منشور.
2- قائمة أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي، الانتخابات المحلية لـــ 10 أكتوبر 2002 ، ولاية سوق أهراس، غير منشور.
3- مداولة رقم 02، 03، 04 و 05، جلسة 2002/11/11، الأمانة العامة، بلدية عنابة.
4- مداولة رقم 79، جلسة 2002/11/06، الأمانة العامة، بلدية الحجار.
5- مداولة رقم 03، جلسة 2002/11/17، الأمانة العامة، بلدية برحال.
6- سجل محاضر جلسات المجلس الشعبي البلدي، جلسة 2003/07/09 و 2003/10/22 سنة 2003، الأمانة العامة، بلدية عنابة.

II)-المراجع باللّغة الفرنسية :

أولا- المؤلفـــات:

أ- المؤلفات العامة :

1- BAGUENARD (Jacques) : « La démocratie une utopie courtisée », Ellipses, Paris, 1999.
2- BENHAMOUDA (Boualem) : « L'exercice démocratique du pouvoir entre la théorie et la réalité », Edition DAR EL-OUMA, 2ème édition, 1999.
3- JACQUE (Jean Paul) : « Droit constitutionnel et institutions politiques », Dalloz, 4ème édition, 2000.
4- GOHIN (Olivier) : « Institutions administratives », L.G.D.J, Paris, 3ème édition, 1998.

ب- المؤلفات المتخصصة في الإدارة المحلية :

1- AUBIN (Roger) : « Communes et démocratie tome II, Les communes et le pays », les éditions ouvrières, Paris, 1965.
2- BERNARD (Paul) : « Le grand tournant des communes de France », Armand Colin, Paris, 1969.
3- MULLER – QUOY (Isabelle) : « Le droit des assemblées locales », L.G.D.J, Paris, 2001.
4- SERIAK (Lahcène) : « Décentralisation et administration des collectivités locales », E.N.A.G, Algérie, 1998.
5- SERIAK (Lahcène) : « L'organisation et le fonctionnement de la commune », E.N.A.G, Algérie, 1998.

ثانيا- المقـــالات :

1- AUBELLE (Vincent) : « Les sens de la démocratie locale », La démocratie locale, Représentation, Participation et Espace public, C.R.A.P.S-C.U.R.A.P.P, presses universitaires de France, 1999.
2- BENAKEZOUH (Chabane) : « De quelques aspects du contrôle populaire : l'exemple des assemblées populaires nationale, wilayale et communale », revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, vol XVI, n° 3, septembre 1979.
3- BENLETAIËF (M) : « les services publics locaux ", Décentralisation et démocratie en Tunisie», imprimerie officielle de la république Tunisienne, Tunis, S.D.
4- Démocratie questions et réponses, Dir, BENFERHAT (Noureddine), revue mensuelle, Edition MARINOOR, n° 9, 1997.
5- ESSAÎD (Taïb) : « La démocratie à l'épreuve de la décentralisation, l'exemple de la commune en Algérie », revue IDARA, Ecole Nationale D'administration, 1991.

6- ESSAÎD (Taïb) :« Les mutations de l'administration le regard de la science politique, revue IDARA, Ecole Nationale D'administration, vol 12, n° 23, 2002.

7- FERRIER (Jean – Paul) : « La participation des administrées aux décisions de l'administration », R.D.P, L.G.D.J, Paris, 1974.

8- HOUISSA-KCHOUK (Salima) : « Les ressources humaines des collectivités publiques locales » , Décentralisation et démocratie en Tunisie (livre collectif) , Imprimerie officielle de la république Tunisienne , Tunis,S.D

9- LAGGOUNE (Walid) : « La réforme administrative : une approche par la décentralisation », IDARA, Ecole Nationale D'administration, vol 12, n° 1, 2002.

10- LECA (J) : « Administration locale et pouvoir en Algérie », Annuaires de l'Afrique du nord, C.N.R.S, Paris, 1972.

11- LUCHAIRE (Yves) : « Le droit à l'information pertinente », Annuaires des collectivités locales : la démocratie locale , C.N.R.S, Paris, 2001.

12- MARCOU (Gérard) : « La démocratie locale, en France : Aspects juridiques », La démocratie locale, représentation, participation et espace public, C.R.A.P.S-C.U.R.A.P.P, Presses Universitaires de France, 1999.

13- MOREAU (Jacques) : « Le droit à l'information des élus locaux et des citoyens », La démocratie locale, représentation, participation et espace public, C.R.A.P.S-C.U.R.A.P.P, Presses Universitaires de France, 1999.

14- MOUSSA (Zahia) : « Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie 1967 – 1988 », Revue Africaine de droit international et comparé, n°4, 1992.

15- MOUSSA (Zahia) : « Les finances locales : une tentative d'approche », Annales, U.R.A.M.A, Université Mentouri, Constantine, 1998.

16- MOUSSA (Zahia) : « La collectivité locale et le plan : un domaine régenté par le pouvoir central », Annales, U.R.A.M.A, Université Mentouri, Constantine, vol 3, 1999.

17- MOUSSA (Zahia), « Les équipements collectifs un mode de traitement des problèmes locaux », Annales, L.E.R.M.M, université Mentouri, Constantine, vol IV, 2001.

18- Notes et études documentaires, Dir, DELCAMPS (Alain) et LONGHLIN (John), « La décentralisation dans les Etats de l'union européenne », Documentation Française, France, n° 5162 – 63, Novembre 2002.

19- SABBIONI (Paolo) :« La démocratie locale en Italie »,La démocratie Locale, représentation, participation et espace public, C.R.A.P.S-C.U.R.A.P.P, Presses Universitaires de France, 1999.

20- SAUVAGEOT (Frédéric) : « Pouvoir exécutif et pouvoir délibérant dans les collectivités territoriales Françaises », Annuaires des Collectivités Locales : La démocratie locale, C.N.R.S, Paris, 2001.

21- VAN HAAREN – DRESENS (Ine) : « Dualisme dans la démocratie locale aux Pays-Bas », Annuaires des Collectivités Locales : La démocratie locale, C.N.R.S, Paris, 2001.

22- WOLL MANN (Helmut) : « Le système locale en Allemagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », La démocratie locale, présentation, participation et espace public, C.R.A.P.S-C.U.R.A.P.P, Presses Universitaires de France, 1999.

ثالثا- الرسائل :

1- BENCHIKH – LEHOCINE (Fatma) : « La décentralisation territoriale en Algérie : le décalage entre les principes et le droit », Mémoire de Magister, Institut de Science Juridique et Administratif de Constantine, Octobre 1982.
2- OUSNA (Boukhmiss) : « Les amendements du code communal de 04 Juillet 1981, sens et portée d'une réforme en matière de décentralisation », Thèse de Magister, Institut de Science Juridique et Administratif, Constantine, 1985 – 1986.

رابعا- التقـــنين:

-Code des impôts, recueil des textes législatifs et réglementaires sur la fiscalité Algérienne, BERTI éditions, Alger, 2éme éd, 2001

خامسا- الأراء:

-Avis et rapport du conseil économique et sociale, «La décentralisation et le citoyen », Rapport présenté par BRUNET – L'ECHE NAULT (Claudette), éditions journaux officiels,Journal officiel,France, n° 6, 2000.

قـــــــائمة الجــــــــداول

" يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ..." [1] .

هذا هو التصور النظري الّذي وضعه المشرع للمجلس الشعبي البلدي، لكنه ظّل مجرد شعار تردده السلطة السياسية في الدولة.

إنّ الهدف الحقيقي من وراء إنشاء المجالس المنتخبة هو تأطير المواطنين وإدماجهم في قالب موحّد من خلال نظام قانوني واحد، حفاظا على السلطة السياسية ووحدة الدولة. وليس إنشاء هيئات مستقلة تتولى إدارة الشؤون المحلية وتكون مكانا لممارسة الديمقراطية.

انعكس هذا التردد في تبني نظام اللامركزية الإدارية على النصوص القانونية وتجسيدها العملي.

إنّ مواد قانون البلدية 08/90، لا تكرس المبادئ التي تضمّنتها النصوص الأساسية في الدولة، سواء من حيث النصوص القانونية التي لا تحتوي الضمانات الكافية لتطبيقها، أومن حيث القيود المفروضة على المواد مما يجعل تطبيقها غير ممكن. و أبعد من ذلك، الحالة التي لا تصدر فيها النصوص التنظيمية، فيصبح القانون حبرا على ورق.

إنّ تطبيق القانون يشهد ممارسة مشوهة وخارج حدود النص القانوني.

تظهر هذه النقائص القانونية والعراقيل الواقعية في تنظيم وتسيير المجلس الشعبي البلدي.

*** على مستوى التنظيم:**

رغم أهمية الانتخاب كوسيلة ديمقراطية لإنشاء المجلس الشعبي البلدي. إلاّ أنّ المشرع لم يحطه بالضمانات الكفيلة بتحقيق انتخابات حرّة ونزيهة. كما عجز نظام التمثيل النسبي الذي تبناه قانون الانتخابات الأمر(07/97) عن تمثيل كل الاتجاهات السياسية والاجتماعية في البلدية وعن ضمان استقرار المجلس .

1- المادة 84 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية، مرجع سبق ذكره .

لهذا حبذا - لضمان حياد الإدارة و نزاهة الانتخاب - لو يتم:

1- إنشاء لجنة انتخابية مستقلة يشارك في تكوينها كل الأحزاب والقوى السياسية في الدولة لتقوم بالإشراف على العملية الانتخابية ومراقبتها. بدءا من تسليم بطاقة الناخب وتنظيم الحملة الانتخابية وصولا للاقتراع في حد ذاته .

2- إلغاء الصناديق المتنقلة أو التقليل منها مع إحاطتها بإجراءات وقيود صارمة لسد أي باب للتزوير .

3- اعتماد نظام القوائم مع المزج للتقليل من مساوئ نظام القائمة المغلقة. حيث تترك الحرية للناخب لتكوين القائمة التي يراها مناسبة من المترشحين المعروضين عليه من مختلف التشكيلات السياسية .

4- إدخال بعض قواعد نظام الأغلبية للتوفيق بين التمثيل العادل الذي يحققه النظام النسبي وفعالية أداء المجلس التي يحققها نظام الأغلبية.

فضلا عن ذلك ، يصطدم تطبيق الانتخاب بظاهرة الامتناع عن التصويت التي تؤثر في مصداقيته. مما يستدعي التفكير الفوري والجدي لإيجاد الحلول المناسبة لهذه الظاهرة، والتي نقترح بعضها:

1- توفير حد أدنى من الأمن والاستقرار في المجتمع.

2- توفير الضمانات الأكيدة لانتخابات حرة ونزيهة يكون فيها صوت الناخب ذو قيمة مؤثرة في نتائج الانتخابات، مما يقنع الهيئة الناخبة بجدوى الإدلاء بأصواتهم.

3-إجراء حملات تحسيسيّة حول أهمية الانتخاب كوسيلة ديمقراطية لمشاركة المواطنين في بناء مؤسسات الدولة .

4- إجراء حملات انتخابية هادفة، توضح برامج المترشحين دون ديماغوجية أو تضليل.

5- على المدرسة أن تساهم في ترسيخ مبادئ المواطنة في ذهن الأطفال. و أهمية المشاركة في بناء الدولة، كما يجب أن تلعب العائلة دورها كأول خلية في المجتمع، فعلى الأولياء تربية أطفالهم على مبادئ المواطنة.

إنّ حجم المجلس الشعبي البلدي الذي اعتمده المشرع الجزائري لا يتوافق مع المبادئ الديمقراطية، لذا من الأفضل تعديل حجم المجلس بزيادة أعضائه حسب ارتفاع عدد السكان بنسبة معيّنة، كما كان معمولا به في ظل قانون الانتخابات السابق. مع تحديد 61عضوا كحد أقصى لحجم المجلس.

لقد سمح المشرع للمنتخبين بتجديد عضويتهم في المجلس المنتخب إلى مالا نهاية. الشيء الذي جعل تمثيل المواطنين مهنة كأي مهنة أخرى، يحقق فيها المنتخب احترافية وتحتكرها نسبة ضئيلة من مواطني البلدية. وهو ما يتنافى مع مبدأ المساواة في اعتلاء المناصب العامة في الدولة والمشاركة في إدارة الشؤون العمومية، لهذا حبذا لو يحدد المشرع تجديد العضوية بمرتين أو ثلاثة ليمنح الفرصة لأكبر عدد من مواطني البلدية للمشاركة في تسيير شؤونهم وتغيير التشكيلة السياسية بإعطاء ديناميكية جديدة للمجلس والسماح بظهور كفاءات أخرى.

تعدّ العلاقة بين الناخب والمنتخب جوهر الديمقراطية المحلية ودعمها يقوي الروابط المحلية ويحيي ثقة سكان البلدية في منتخبيهم ومجالسهم، ويثير اهتمامهم بالمصالح المحلية ويزيد من فعالية رقابتهم على منتخبيهم. غير أنّ واقع الحال يظهر خلاف ذلك ، فالمشرع أهمل طرفي العلاقة والممارسة ساهمت في عدم قيامها . لهذا أصبح من الضروري :

1- إنشاء قنوات اتصال بين المنتخب والناخب لتحسين العلاقة بينهما وجعلها مستمرة ومبنية على الثقة المتبادلة والتفاهم.

2- وضع قانون أساسي يحدد بدقة واجبات وحقوق عضو المجلس الشعبي البلدي ويوفر له الجو الملائم لممارسة وظيفته التمثيلية.

3- دعم الجمعيات المدنية لما تملكه من قدرة في تنظيم المواطنين وطرح انشغالاتهم بشكل حضاري وعملي.

4- تشجيع كل مبادرة من المواطنين وتوعيتهم حول أهمية مشاركتهم في بناء بلديتهم.

تعتبر لجان المجلس الشعبي البلدي إطار آخر لتمثيل المواطنين وتمكينهم من المشاركة في أعمال المجلس، غيّر أنّ هذه الأهمية لا تعكسها المواد الثلاثة التي خصّها بها المشرع لينظم اللّجان ويحدد مهامها.

بالتالي على المشرع ، أن يدرج قواعد قانونية توضح كيفية تطبيق قاعدة التناسب في تمثيل كل الاتجاهات السياسية على مستوى اللّجنة وتحدد بدقة إجراءات عمل اللّجان ومهامها.

* على مستوى التسيير .

تبنى المشرع من خلال قانون البلدية 08/90 مجموعة من المبادئ الديمقراطية، كالتسيير الجماعي، مبدأ الأغلبية وعلنية جلسات المجلس، سعيا منه لتحقيق الشفافية في التسيير. غير أنّه لم يدرج الضمانات الكافية لتجسيد هذه المبادئ، بل أحاطها أحيانا بقيود تعيق تطبيقها.

يتطلب التسيير الجماعي أن تكون العلاقة بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي قائمة على التوازن والتعاون . في حين أسفرت الممارسة على سمتين لهذه العلاقة :

إما سيطرة تامة للجهاز التنفيذي بحيث يكون هو المصدر الفعلي للقرار. ويرجع السبب في ذلك إلى الازدواج الوظيفي الّذي يتمتع به رئيس المجلس . إذ يمثل الدولة والبلدية في آن واحد فيكتسب بصفته الأولى عدّة اختصاصات يمارسها دون أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويحتل بصفته الثانية مكانة القائد في البلدية لكونه رئيس الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي.

وإما صراع مستمر بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي يؤدي إلى عدم استقرار نشاط البلدية، وقد يصل أحيانا إلى انسداد كلي ينتهي بسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي . ويرجع السبب في ذلك إلى عدم وجود أغلبية ثابتة، حيث يتشكل المجلس من أقليات حزبية تتفق أحيانا وتتنافر في أغلب الأحيان .

إنّ إجراء سحب الثقة أداة مهمة في يد الجهاز التداولي للحفاظ على مكانته والتأثير على الجهاز التنفيذي. لكن على المشرع أن يحيطها بجملة من القيود لكي لا تنحرف عن هدفها الأصلي. كأن يغيّر المشرع أسلوب تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي. فبدل أن يتم تعيينه من بين ومن طرف أعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد في المجلس فقط، على جميع أعضاء المجلس المشاركة في اختيار رئيسهم.

لقد تبنى المشرع مبدأ الأغلبية لتسيير المجلس الشعبي البلدي. فأشترط حضور أغلبية أعضاء المجلس لانعقاد الجلسة وأشترط التصويت بالأغلبية لاعتبار مداولات المجلس الشعبي صحيحة. غير أنّ مبدأ الأغلبية -ورغم ما يوفره من ممارسة ديمقراطية - لا يكفي في حد ذاته للقول بتوفر التسيير الشفاف.

تقوم الديمقراطية على حكم الشعب للشعب وليس جزء من الشعب على الجزء الآخر ويعني هذا أنّ للجميع الحق في المشاركة – سواء كانوا أغلبية أو أقلية – في اتخاذ القرار. وعليه فإنّ تحقيق التمثيل الفعلي للمجلس الشعبي البلدي يقوم على احترام الأقلية المعارضة، بإعطائها حق المناقشة والتعبير عن رأيها؛ أي يمنحها كل الوسائل التي تمكّنها من لعب دورها كمعارضة وأهمها :

1- الإعلام : من الأفضل أن ينصّ المشرع الجزائري صراحة على حق المنتخبين في الإعلام وتزويدهم بالمعلومات في كافة شؤون المجلس، من خلال نشرات دورية، تقارير أو مطبوعات. كما يسمح للمنتخب بالاستفسار والإطلاع على أي وثيقة تتعلق بنشاط البلدية. وهذا يعطي دفعة لتحقيق الديمقراطية المحلية من خلال ممارسة فعلية للوظيفة التمثيلية .

2- التكوين: على المشرع أن يعمم حق التكوين على كافة المنتخبين دون استثناء طيلة مدّة العهدة الانتخابية. كما يجب أن يخصص له الوقت الكافي والمصاريف الضرورية، وعدم الاكتفاء بالأيام الدراسية والملتقيات ليوم أو اثنين لأنّها أثبتت عدم نجاعتها .

3- إعداد قانون داخلي : على المشرع أن يضع نموذجا لقانون داخلي يحترم المعارضة يدعم التسيير الشفاف ومشاركة كل أعضاء المجلس . وأن يلزم المجالس بإعداد قانونها الداخلي على ضوء هذا النموذج .

تعدّ المشاركة المباشرة للمواطنين في إدارة شؤونهم المحلية أرقى درجات الديمقراطية المحلية، ورغم أنّ هذه الآلية يسمح بها قانون البلدية من خلال علنية جلسات المجلس، عمومية القرارات والتحقيق العمومي. إلاّ أنه لم يتم تطبيقها، كما أثبتت الممارسة انعدام المشاركة على أرض الواقع.

لهذا، على المشرع أن يدرج ضمانات أكيدة لتطبيق علنية جلسات المجلس والتحقيق العمومي، وأن يضع آليات جديدة كالاجتماعات أو الاستفتاء المحلي ليضمن مشاركة واسعة وفعلية للمواطنين.

كما عليه، أن يولي حق إعلام المواطنين الاهتمام اللازم من خلال توسيع مجال تطبيقه ووضع قواعد واضحة وملزمة التنفيذ؛ لأنه يعد الوسيلة المثلى لإدماج المواطنين وتشجيعهم للمشاركة في الحياة العمومية.

لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يلعب دوره في تجسيد الديمقراطية المحلية دون أن يتحكم فعلا في الصلاحيات المخولة له .

لقد أخذ المشرع الجزائري بالأسلوب الفرنسي العام في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجالس الشعبية البلدية، فمنح هذه الأخيرة صلاحيات واسعة ومتنوعة. إلاّ أنّ عدم تحديد هذه الصلاحيات بدقة من خلال التنظيمات أدّى -في الواقع- إلى اختلاطها بالاختصاصات المسندة للإدارات العمومية الأخرى (الدائرة، الولاية، المصالح الخارجية للدولة) فجعل منها صلاحيات نظرية. إذ بدل أنّ يمنح الأسلوب العام للمجالس البلدية حرية وضع سياساتها وممارسة صلاحياتها، أدى إلى جمودها وعدم تحركها إلاّ بناءا على إذن من السلطة المركزية .

لكن عمليا، إما أن تصدر السلطة المركزية التنظيمات دون أن تتنازل فيها كلية وفعلا عن الاختصاص الممنوح للمجالس. أو لا تصدرها أصلا فتؤول الصلاحية إلى عدم التطبيق .

لهذا من الأفضل، أن يحدد المشرع مجال اختصاص كل من البلدية، الولاية والسلطة المركزية بشيء من الدقة -حتى يقضي على حالة الخلط والغموض السائدة- وأن لا يترك هذه المهمة للتنظيمات آخذا بعين الاعتبار ما يلي:

1- تجنب تجزئة الصلاحية الواحدة بين مختلف درجات الإدارة .

2- منح كل درجة المهام المتناسبة مع قدراتها.

3- تخصيص النفقات المالية المناسبة مع كل صلاحية مسندة .

إضافة لتحديد صلاحيات مختلف الإدارات ينبغي - لضمان التسيير الفعّال لإدارة البلدية- تحديد صلاحية كل من الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي بوضوح .

هذا ، وقد ساهم نقص المواد المالية، عدم كفاءة الموارد البشرية والرقابة الخانقة الممارسة على المجالس الشعبية البلدية في فقدانها لاستقلاليتها وعدم تحكمها الفعلي في صلاحياتها.حيث تعيش البلديات الجزائرية أزمة مالية حقيقية شكّلت العائق الرئيسي أمام عمل المجالس الشعبية البلدية.

فمن جهة، النفقات عالية ومتطورة. ومن جهة أخرى، الموارد ضعيفة وغير كافية. أمام هذه المعادلة الصّعبة يفقد أعضاء المجالس الحرية في وضع سياستهم التنموية وتجسيدها خاصة وأنّ اعتمادهم على مساعدات الدولة يجعلهم في تبعية مستمرة لهذه الأخيرة.

في الحقيقة، يحتاج المشكل المالي إلى حلول سريعة وجذرية فاللّجوء إلى مسح الديون لا يكفي بل يجب:

1- إنشاء نظام مالي محلي، تكون فيه الموارد مستقلة وذات مردودية معقولة. والتفكير الجدي في وضع الأسس الكفيلة بإنشاء سياسة ضريبية محلية .

2- خلق قدرات إنتاجية خاصة بالبلدية من خلال إعادة تثمين ممتلكاتها.

3- تجنب الخوض في مجال الاستثمار في الوقت الراهن، والتوجه نحو خلق بيئة اقتصادية مناسبة للمتعاملين، عن طريق تطوير وسائل الاتصال، شبكات الطرق وغيرها.

إنّ نسبة التأطير على مستوى البلديات تكاد لا تذكر بالرغم من مساهمة المعاهد والجامعات في تكوين دفعات كثيرة من حاملي الشهادات في مختلف التخصّصات. حيث يشكّل ضعف ميزانية البلديات حاجزا أمام توظيف القدر الكافي من المؤهلين لعدم توفر المناصب الشاغرة. كما أنّ قانون الوظيف العمومي لا يسمح بتوفير الحوافز المادية التي تغري المترشحين على غرار القطاع الاقتصادي .

وعليه، بات من الضروري التفكير في حل جدي، لأنّ التأطير يتطلب سياسة واسعة ومستمرة. تبدأ بتوظيف الموارد البشرية الكفأة وتستمر بالتكوين لمسايرة الأوضاع المتطورة وتتأكد من خلال وضع قانون جديد للوظيف العمومي يعمل على إعادة تثمين هذه الوظيفة وتحسين ظروف عمل الموظفين وخاصة رفع أجورهم[1]، لأنّه أهم محفز للاستمرار في مجال الوظيفة العامة واستقطاب الكفاءات .

يعدّ التعاون بين البلديات حل مناسب لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلديات الفقيرة. إلاّ أنّه ظلّ حبر على ورق في قانون البلدية 08/90. لـــذا عـــلى المشرع أن

1-كمحاولة لتحسين ظروف الموظفين العموميين صدر المرسوم الرئاسي، رقم **251/06**، المؤرخ في **2006/07/15**، يعدل المرسوم التنفيذي رقم **405/90** المؤرخ في **1990/12/22** ، يتضمن منح تعويض تكميلي للراتب لفائدة بعض أصناف الموظفين و الأعوان العموميين، ج ر ج ج، عدد47.

يظل هذا الإجراء متواضع، لأنّه ساهم في رفع أجور موظفي البلديات إلاّ أنّه لم يحسنها بالمقارنة مع أجور عمال القطاع الاقتصادي. لاسيما وأنّه لا يمس الأجر القاعدي.

يمنحه الاهتمام اللازم ويشجع التضامن بين البلديات من خلال تبسيط إجراءاته، تنويع أساليبه وتحديدها بتنظيمات دقيقة وواضحة.

لقد وجدت السلطة المركزية في الوصاية الإدارية الأداة المناسبة للتحكم في الهيئات المحلية وفرض سيطرتها عليها. فظهر ذلك جليا في النصوص القانونية، وتأكد عن طريق الممارسة التي خرجت حتى عن حدود النص القانوني. ومهما كانت حجة السلطة المركزية لممارسة الرقابة فإنها لن تبرر شدّة هذه الأخيرة.

بالفعل أنّ البلديات تشهد سوء تسيير، إلاّ أنّ القضاء عليه لا يستدعي التوسيع في الرقابة، بل تقتضي تعديل جملة القوانين المرتبطة بتسيير الأموال العمومية كقانون الصفقات العمومية والمحاسبة العمومية مع العمل على رفع مستوى التأطير في البلدية وتكوين المنتخبين والموظفين .

كما أنّه، من الأفضل التخفيف من الرقابة بجعلها بعدية، قضائية وفي حدود المشروعية وإلغاء الدائرة كدرجة رقابة.

إنّ تعديل الرقابة على مستوى النصوص لا يكفي، بل يجب تغيير نظرة السلطة المركزية للمجالس المنتخبة على أنّها وحدات قاصرة وإزالة الفهم الخاطئ لجوهر الرقابة الإدارية لدى الجهة الوصية والجهة الموصى عليها.

إنّ المجلس الشعبي البلدي هو الأداة المثلى لتحقيق الديمقراطية المحلية، وخاصة في ظلّ مرحلة البناء المؤسساتي الذي تشهده الجزائر. لكن يجب أن يوضع في الإطار القانوني المناسب ويمنح الوسائل الضرورية ليتمكّن من تحقيق هذا الهدف.

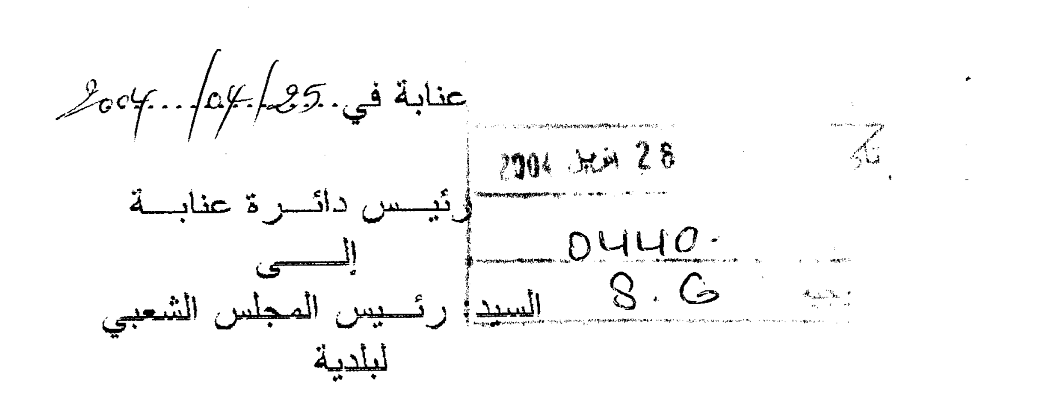
وأخيرا، إنّ الديمقراطية قبل أن تكون ممارسة ونظام حكم هي ثقافة، نؤمن بها ثم نمارسها. لهذا يجب العمل على تغيير الذهنيات بنشر ثقافة الديمقراطية.

إنّه تحدي صعب، لكنه ممكن بالعمل المستمر والجاد.

ملحق رقم 06: مراسلة رئيس الدائرة بخصوص صفقة مبرمة بين البلدية وشركة الصيانة.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية عنابة
دائرة عنابة
الرقم..316



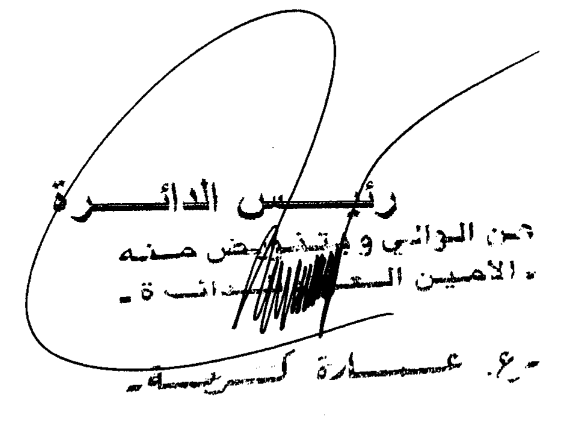
عنابة في..2004/04/25

2004 أفريل 28
0440
8.6

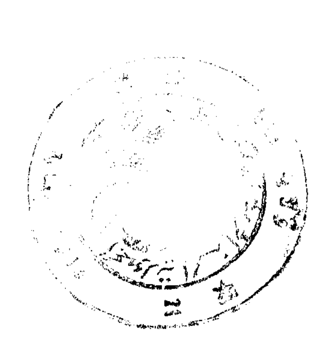
رئيس دائرة عنابة
إلى
السيد: رئيس المجلس الشعبي
لبلدية

الموضوع : ف/ي الصفقة المبرمة بين بلديتكم و شركة الصيانة
المرجع : مراسلتكم رقم 5144 بتاريخ 2003/12/21
المرفقات : الملف

ردًا على مراسلتكم المذكورة بالمرجع أعلاه و المتعلقة بالصفقة المبرمة بين بلديتكم و شركة الصيانة ، أعيد لكم المداولة رقم 21 المؤرخة في 2003/07/09 دون المصادقة طالبا منكم إضافة على المداولة و كذا الصفقة المحطة رقم 03 .



رئيس الدائرة



ملحق رقم 07: مراسلة رئيس المجلس الشعبي البلدي لتسوية وضعية الصفقة المبرمة.

الجمهوريـة الجزائريـة الديمقراطيـة الشعبيـة

بلديـة

مديرية الأشغال و الصيانة
مكتب الصفقات العمومية

د ت ع / 2 3 6 / 0 4

رئيس المجلس الشعبي البلدي
إلى
السيد/ مدير الإدارة المحلية لولاية عنابة
عن طريق
السيد/ رئيس دائرة عنابة

الموضوع : ف/ي وضعية الصفقة التسوية المبرمة
مع مؤسسة
" تجديد محطات الضخ رقم 01-03-04 "

المرفقات : نسخة من حافظة الإرسال تحت رقم 2004/0925
بتاريخ 2004/09/18

سيـدي ،

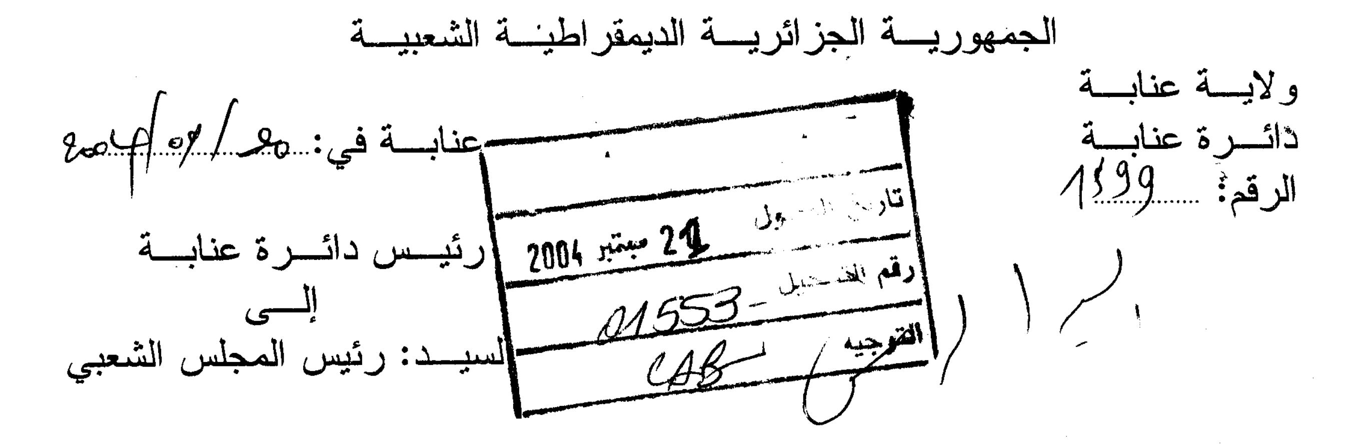
يشرفني أن أعلمكم أنه إلى حد الآن لم نتلقى أي رد إيجابي فيما يخص إجراءات المصادقة على الصفقة التسوية المذكورة بالموضوع أعلاه تحت رقم 2003/05 بمبلغ 9.895.941,90 دج موضوع مداولة المجلس الشعبي البلدي رقم 21 جلسة 2003/07/09 بالرغم من المراسلات المتتالية ، مرفق الإرسال الأخير عبر الدائرة المشار إليه أعلاه .

و عليه نطلب منكم التدخل على مستوى مصالحكم للفصل في هذه الوضعية حتى نتمكن من تسوية مستحقات المؤسسة و غلق العملية المسجلة بالمخطط البلدي للتنمية نهائيا .

تقبلـوا منا فائق الإحترام و التقدير .

رئيس المجلس الشعبي البلدي

ملحق رقم 09: مراسلة رئيس الدائرة متضمنة عدم المصادقة على المداولة رقم 32.



الجمهوريــة الجزائريــة الديمقراطيــة الشعبيــة

ولايــة عنابــة
دائــرة عنابــة
الرقم: 1599

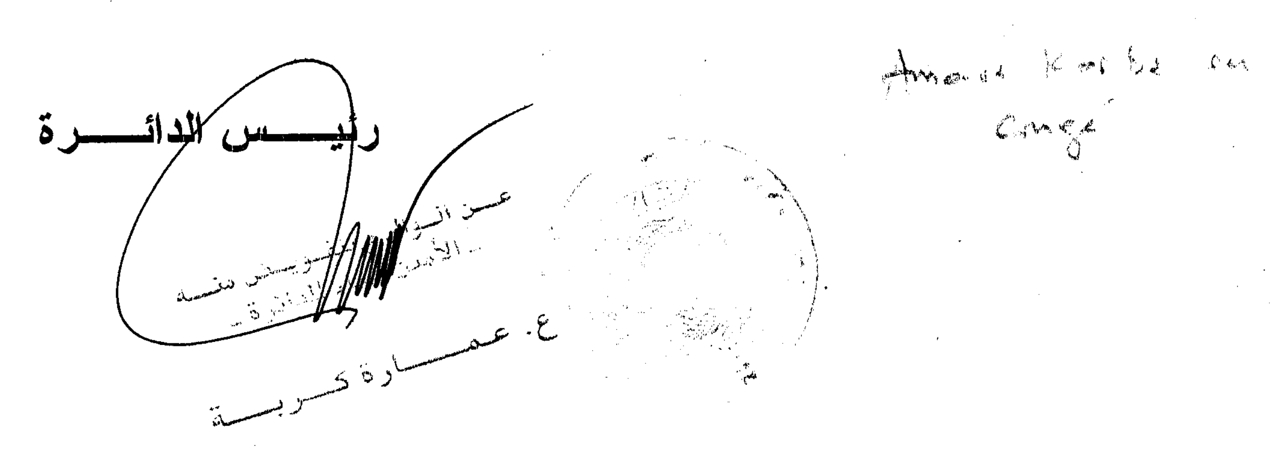
عنابــة في: 2004/09/20

رئيــس دائــرة عنابــة
إلــى
السيــد: رئيس المجلس الشعبي

الموضـــوع : ف/ي إنشاء وكالة بلدية لتسيير المنشآت الاقتصادية.
المرجــع : جدول إرسالكم رقم 0799 بتاريخ 2004/08/11
المرفقــات : (02) نسخ من المداولة .

ردا على مراسلتكم المذكورة بالمرجع ، المتعلقة بإنشاء وكالة بلدية لتسيير المنشآت الاقتصادية التابعة لبلديتكم، أعيدكم المداولة رقم 32 المؤرخة في 2004/08/04، دون المصادقة ملفتا انتباهكم أن من جهة الوضعية المالية للبلدية غير قادرة على تحمل مثل هذه الأعباء، ومن جهة أخرى إنشاء مثل هذه الهياكل أظهرت عدم قدرتها على تسيير مرافق البلدية و أحسن مثال على ذلك هو مؤسسة تسيير و تنمية و ترقية المنشآت الاقتصادية المنحلة(EGICCA).

رئيــس الدائــرة



الملــــــــــخــص.

فرضت تحديات التنمية الوطنية الشاملة و الضغوطات الخارجية على السلطة السياسية في الجزائر تبني الاختيار الديمقراطي، وقد ظهر ذلك جليا في النصوص الأساسية للدولة. و باعتبار البلدية هي أقرب إدارة للمواطن، فإنّ المجلس الشعبي البلدي يعدّ الفضاء المناسب لتحقيق هذا الاختيار، لهذا، عالجت هذه المذكرة مدى تكريس النصوص القانونية للاختيار الديمقراطي في المستوى المحلي و كيفية تجسيده عمليا؟

قد تبيّن بعد دراسة المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 من الناحية العضوية والوظيفية، بأنّه لا توجد إرادة سياسية حقيقية لإرساء الديمقراطية المحلية، وهو ما يظهر فيما يلي:

*فيما يخص تنظيم المجلس الشعبي البلدي:

بالرغم من تبني المشرع للانتخاب كأسلوب ديمقراطي لإنشاء المجلس الشعبي البلدي، إلاّ أنّه لم يحطه بالضمانات الكافية لتحقيق انتخابات حرّة ونزيهة. أما أعضاء المجلس، فبمجرد انتخابهم يحملون على عاتقهم مهمة تمثيل المواطنين، غير أنّه هناك عدّة عراقيل تحول دون ذلك.

ناهيك عن اللّجان التي لم تنظم بالشكل المناسب لتؤدي دورها بكل فعالية.

*بالنسبة لتسيير المجلس الشعبي البلدي:

إنّ سيطرة الجهاز التنفيذي على المجلس الشعبي البلدي أفرغت مبدأ التسيير الجماعي من محتواه، كما أنّ الوسائل التي منحها المشرع للمواطن -لتمكينه من المشاركة في اتخاذ القرار- تظل وسائل شكلية لما يرد عليها من قيود.

أضف إلى ذلك، عجز المجلس الشعبي البلدي عن ممارسة صلاحياته المتعددة، بسبب نقص الوسائل المالية و البشرية الضرورية لتطبيقها و بسبب الرقابة الخانقة التي تسلبه سلطة القرار، ليصبح في النهاية مجرد امتداد إداري للسلطة المركزية في المستوى المحلي.

RÉSUMÉ

Les exigences du développement global interne et les contraintes externes ont obligé le pouvoir politique algérien à opter pour le choix démocratique à travers les textes fondamentaux de l'état.

Etant donné que la commune est, sans conteste, l'administration de proximité pour le citoyen, l'APC (l'Assemblée Populaire Communale) peut être l'espace adéquat pour réaliser le choix démocratique.

Ainsi, ce mémoire a essayé de traiter la portée des textes législatifs et réglementaires de ce choix au niveau local et son application effective.

Après l'étude organique et fonctionnelle de l'APC dans le cadre de la loi 90/08, il ressort un manque de volonté pour faire aboutir à une démocratie locale :

Pour ce qui est de l'organisation de l'APC ; en dépit de l'adoption du législateur des élections en vu de désigner l'APC d'une manière démocratique sans pour autant la prémunir de lacunes qui influent sur l'opération élective.

Quant aux élus, leur mission éventuelle est de représenter les citoyens. Souvent, ils rencontrent des difficultés au grand dam du citoyen. Sans citer les commissions qui n'ont pas droit d'attention du législateur et de ce fait elles demeurent inefficaces.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'APC ; l'organe exécutif domine cette dernière, cet état de fait a vidé de sa substance

le principe de gestion collective. Aussi le législateur a permit aux citoyens de participer et prendre part aux affaires de leur commune. ce droit n'existe que dans les textes. Ajouter à cela l'incapacité de l'APC d'exercer ses multiples attributions du fait du manque des moyens financiers et humains nécessaires et à cause du contrôle étouffant exercé sur l'APC en lui enlevant le pouvoir de décision qui le rend un simple prolongement du pouvoir au niveau local.

Abstract

The wide national development challenges and the external pressures on the political authority have compelled Algeria to adopt the democratic choice. This is apparent in the principal provision of the state. And since the commune is the nearest administration to the citizen, the People's Communal Assembly (PCA) is considered as the appropriate institution for the realisation of this choice.

For this reason, the present study treats the degree to which law provisions substantiate the democratic choice at the local level and the way this choice can practically be implemented.

It is shown the morphological and functional study of the People's Communal Assembly in the light of the 08/90 commune law that there is no real political will to carry out local democracy.

As for the organisation of the (PCA), several points are to be mentioned:

First, despite the adoption of vote by the legislator as a democratic style to construct the assembly, this instrument is not supported by sufficient guarantees to make it free and honest. Second, the assembly members, once elected, bear the responsibility of representing citizens; however, several obstacles prevent them from doing so. What is more, committees are not appropriately organized to play their role effectively.

As for management of the assembly, the dominance of the executive system on the PCA has made the principle of cooperative management devoid of content. In addition, the means assigned to the citizen by the legislator to participate in decision making remain formal means owing to the constraints that surround them. To top it all, the PCA seems incapable of practicing its numerous powers, which remain formal ones. This is due to the compelling supervision that deprives the PCA from decision authority. All such factors make the PCA a mere prolongation of the central authority at the local level.

الفهـــــــــــــــرس